Canadian Centre for Management Development
Centre canadien de gestion

THE 2001 JOHN L. MANION LECTURE

A NEW MANAGEMENT FOR A NEW STATE: LIBERAL, SOCIAL, AND REPUBLICAN

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Ottawa, Ontario
May 3, 2001

Canada

For more information or copies,
please contact the Strategic Research and Planning Group
of the Canadian Centre for Management Development

Telephone: (613) 947-3682
Fax: (613) 992-1736
Email: micheler@ccmd-ccg.gc.ca

The opinions expressed are those of the author and do not necessarily reflect the views of the Canadian Centre for Management Development

© Canadian Centre for Management Development 2001

National Library of Canada cataloguing in publication data

Bresser-Pereira, Luiz Carlos

A new management for a new state: liberal, social, and republican

(John L. Manion Lecture)
Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Une nouvelle gestion pour un nouvel état.
ISBN 0-662-65884-1
Cat. no. SC91-4/2001

1. National state.
2. The, State.
3. Public administration.
I. Canadian Centre for Management Development.
II. Title.
III. Title: Une nouvelle gestion pour un nouvel état.
IV. Series.

JC311.B73 2001 321.1 C2001-980194-7E

102-02656/

INTRODUCTION

Jocelyne Bourgon
President
Canadian Centre for Management Development

Ladies and Gentlemen,

On behalf of the Canadian Centre for Management Development, it gives me great pleasure to welcome you to the 10th John L. Manion Lecture.

The Manion Lecture is named in honour of John L. Manion. Mr. Manion served the Government of Canada in many capacities including Secretary to the Treasury Board, Deputy Clerk of the Privy Council before being appointed as the first Principal of the Canadian Centre for Management Development in 1988.

The John L. Manion lecture has become an important occasion, one at which a distinguished scholar or practitioner speaks to a mixed audience of leading Canadian academics and practitioners in public administration. This year again, Jack has agreed to honour us with his presence this evening. I would invite you to recognize him with a round of applause.

This event held in conjunction with CCMD's Annual University Seminar brings together Canadian university professors and scholars from across the country.

For the last fourteen years, the Seminar has offered academics from the disciplines of management, public administration and political science an opportunity to ensure that their teaching and research are up to date with issues, trends and developments in the Public Service of Canada.

This year's Manion Lecture follows a rich tradition of lectures delivered on a range of timely and enduring topics.

We have tonight the pleasure and the privilege of hearing the reflections of a distinguished academic who also has an accomplished political career in Brazil. Dr. Luiz Carlos Bresser-Pereira was, in 1987, Finance Minister under the Sarney Administration.

He was also appointed, under the Cardoso government, Minister of Federal Administration and Reform of the State from 1995 to 1998 and Minister of Science and Technology in 1999.

He has been teaching economics at the School of Business and Management of the Getulio Vargas Foundation since 1959 and also teaches political theory at the University of Sao Paulo.

He was named recently Senior Associate Member of the Nuffield College and Visiting Research Associate at the Centre for Brazilian Studies of Oxford University.

Professor Bresser-Pereira is a prolific writer. He has authored numerous books, papers and articles in the field of economics and governance.

He co-edited a book entitled *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America* in 1999 and wrote *Economic Crisis and State Reform in Brazil: Toward an Interpretation of Latin America* in 1996 which was recipient of the "Choice Outstanding Book Award" during the same year.

Tonight, we will hear a brilliant and lively lecture about the imperatives of renewing public management in the Americas.

The topic is of crucial importance to all of us as we move toward greater continental economic integration.

As the economic relations between the two hemispheres continue to expand as a result of free trade, it is important to have a common understanding of each other based on a system of governance.

Our speaker has devoted considerable attention to the art of governing.

- Throughout his work, Dr. Bresser-Pereira recognizes that the State is an important actor in the age of globalization and rejects the minimalist or corporatist approach of the role of the State.
- He goes further by affirming that the State must be strengthened and the civil society reformed to allow for democracy to flourish.
- That effective and efficient public policies require not only the action of the governments, but also the active involvement of civil society and local governing bodies.

- That issues of accountability, empowerment, citizenship values, new management instruments, and new institutions all point to the importance of a closer relationship between the State and civil society to meet current and future challenges.

We are truly honoured that Dr. Bresser-Pereira has accepted our invitation to deliver the 2001 Manion Lecture.

On behalf of the Public Service of Canada, it gives me great pleasure to present Dr. Luiz Carlos Bresser-Pereira. Ladies and Gentlemen, Dr. Bresser-Pereira.

A NEW MANAGEMENT FOR A NEW STATE: LIBERAL, SOCIAL, AND REPUBLICAN

Luiz Carlos Bresser-Pereira[1]

In this lecture, I will speak about the new state that is rising since the last quarter of the twentieth century and the new public management that is being required. I believe it hardly necessary to explain the reason for my interest in the 'new', and why my claim is that something new is emerging, even though public management and the state are old institutions. In a world in which technology changes so fast, where the pace of economic development tends to accelerate secularly, and where economic and social relations become increasingly complex, political institutions are also expected to change. The three political instances acting in modern capitalist societies – civil society, the state (organization and institutions) and government – are supposed to assume new forms, new roles, new ways of relating among themselves, thereby producing a new democratic governance.

I will summarize my views in two propositions. First, the state, that in the twentieth century assumed new economic and social roles, remains committed to them, but strives for efficiency by contracting out competitively the required social and scientific services. Second, public management, in order to cope with the demand for efficiency, is turning more autonomous and politically more accountable. A new state is arising because the state's organization is being required to change, to decentralize, and to contract out, in order to meet the demand for more efficiency. A new public management is emerging because senior civil servants are renewing themselves and taking up their own political responsibilities, instead of sticking with the semi-fiction that they constitute a neutral body just responding to elected politicians.

Demand for these changes comes from within and outside the nation-state: from within, as democracies advance and citizens, in civil society, become more active and demanding; pressures from outside, as globalization presses business entreprises to compete

[1] Luiz Carlos Bresser-Pereira teaches at Getulio Vargas Foundation, Sao Paulo, Brazil. E-mail: bresserpereira@uol.com.br Web page: www.bresserpereira.een.br/.

and requires national governments to support this competition. In this process of change, globalization makes countries more interdependent, but the nation-state remains the source of political power required to organize the interests of each given society. In the past, society was organized in tribes, city-states, feuds, and empires. Since modern times, it is principally organized in nation-states or countries. Each nation-state is formed by the state and civil society – the latter meaning the collection of citizens acting in political life outside the state apparatus, weighted by the power they derive from organization, knowledge, and wealth.

In each nation-state we find a civil society and a state. The state is formed by an apparatus and by the state institutions or the legal system, and headed by a government. Institutions, beginning with the national constitution, define rights and obligations – the rules of the social game. In a simple model, politicians in the higher echelons would constitute the government, while civil servants would just take care of public administration. This model was never representative of reality, and it is still less in the new state. In this new state that is emerging, elected politicians and senior civil servants are involved in government and in public management – that is, in taking major political decisions –, and in efficiently implementing the decisions taken. Instead of speaking of public administration, that was bureaucratic and concentrated on the effectiveness of state power, we will speak today of public management, that assumes state effectiveness and searches for state efficiency.

Citizens continue to derive his or her citizenship rights from the nation-state. Their civil rights will be warranted as long as state institutions affirm these rights. Their social rights will be better protected as long as the state organization is able to collect taxes and assure health care, basic education and a minimum income for all. Their political rights will be asserted as long as political institutions of the nation-state make governments more representative, more participatory, and more accountable. Finally, their republican rights, – that is, the rights related to the protection of the public patrimony – will be guaranteed as long as competent state institutions are combined with the required republican virtues of officials in government. Summing up, it will be within the nation-state, and in view of the state organization and state institutions, that the interests of citizens will continue to be best protected.

THE HISTORICAL FORMS OF STATE

Concepts like nation-state, civil society, state, government, and public management belong to the political realm of society, while markets, business entreprises, and consumers are in the economic realm. Both spheres are inter-related, but it is important to distinguish them when one tries to see which are the defining characteristics of the new state and of the new public management that is emerging. These characteristics will be essentially political, because they are the outcome of conflicts, arguments and compromises in which people are daily engaged. They embody decisions taken by citizens at the realm of civil society, and eventually, by politicians and senior civil servants at the realm of the state itself, in order to create and reform institutions, to organize the state apparatus, and to give shape to its public administration. Nevertheless, among these characteristics we will find one – efficiency – that is a central to economic reasoning, but that has also a major role in the new state and in new public management.

Politics is the art of achieving legitimacy and running the state, through the use of argument, persuasion, and compromise, instead of sheer force. While, in markets, producers and consumers try to maximize their interests, in politics, besides interests, it is also necessary to consider values. In markets there is a quasi-automatic competitive mechanism that allocates resources and distributes benefits with relative efficiency, while in the political sphere nothing is automatic or given: everything happens through decisions that are not 'necessary' since they involve choice, respond to interests, or refer to moral principles, and in democratic regime are the manifestation of the citizens' will formed in public debate.

The historical transition from traditional to modern societies, from pre-capitalist to capitalist economies, took place in the economic and in the political realm – or, more broadly, in the social realm. Tribes changed into empires, or into city-states; later, the city-states and the feuds changed into modern nation-states. Within each society, political regimes changed, often in a cyclical way, from more authoritarian or oligarchic to more democratic forms of government, from monarchy to republic. With the emergence of capitalism and nation-states, political change ceased to be cyclical

and gained direction. The direction of progress, according to illuminist philosophers; of rationalization, according to Weber; of self-sustained economic and political development, in my view: capitalism and democracy demonstrated till now to be self-sustaining and able to generate their own continuous improvement.

I can only speak of a new state in relation to an old one. The state began authoritarian and patrimonial, in the sixteenth and seventeenth centuries: it was the absolute state in absolute monarchies. In the nineteenth century, it turned liberal and bureaucratic: the liberal-state imposed the rule of law and assured competition among business entreprises, but remained authoritarian as the poor and the women did not vote. (Observe that I am using the word 'liberal' in the European and Brazilian sense, not in the American one, where 'liberal' came to mean 'progressive', almost social-democratic). In the twentieth century, the state changed successively into the liberal-democratic and then into the social-democratic state (or welfare state), but remained bureaucratic. Now, the new state is aiming at becoming social-liberal, and managerial.

Table 1: Historical Types of State and of State Management

According to the Political Regime	According to the Form of Managing the State
Absolute State	Patrimonial Administration
Liberal State	Bureaucratic Public Administration
Liberal-Democratic State	Bureaucratic Public Administration
Social-Democratic (Welfare) State	Bureaucratic Public Administration
Social-Liberal (Democratic) State	Managerial Public Administration

When I say absolute state, liberal state, liberal-democratic state, social-democratic state, and social-liberal state, the adjective refers to the basic nature of state institutions or of the political regime. When I say patrimonial, bureaucratic, and managerial, I am referring to the way the state organization is managed. As state institutions change throughout history, the state organization and public management are also supposed to change. Instead of 'state' I could say 'political system', but political regime includes civil society. I could say 'government', but although the Anglo-

American tradition often ignores the state, and takes 'government' as meaning the process of governing, the group of politicians and senior civil servants at the top of the state, and also the state organization and institutions, I prefer to reserve that word for the two first meanings only.

With the rise of the absolute state, the question of the separation of the public from the private realm was posed. The liberal state 'resolved' the question through the constitutional and liberal revolutions (the Glorious, the American and the French revolutions), and by the civil service reform. With the former, the rule of law was established; with the latter, bureaucratic public administration replaced patrimonial administration. But the political regime remained an authoritarian. The liberal-democratic state, on its turn, overcame authoritarianism, but posed the question of social justice. The social-democratic state essayed a response to the social rights question and the problem of equality of opportunity, but proved inefficient in a world where economic efficiency becomes increasingly pressing. The social-liberal state remains committed with social justice, while it is a response to the inefficient supply of social and scientific services.

It is important to observe that these historical forms of state, or of political regime, should not be viewed as necessary and well-defined stages of political development in all democratic countries. Nor that each form of state resolves the problem posed by the former. They are just a simple way of understanding how governance evolved through time, taking as parameters Western European countries like France and England – so different among themselves, but with so many common features. Obviously, the problems posed by the previous form were not resolved by the succeeding one, but were in some way faced and tackled.

THE RISE OF DEMOCRACY

When I refer to a new state and to a new public management, I am thinking of the process through which these institutions evolved in each nation-state through time. I am thinking of the cross-fertilizing process through which institutions created in one country are imported and adapted by others, since the Greeks and Romans established their republics. I am thinking of wars and revolutions

that advanced or hindered economic development and political development. I am thinking of technological progress and economic transformations, which, coupled with political development, allowed for the rise of capitalism and, later on, of democracy – and, thus, to sustained and self-improving economic and political development.

Another way of viewing this historical process – in this case beginning with the Greek republics – , is to see it as a process of transition from the city-state to the large modern state, from the *civitas* to the civil society. In a first instance, in the Greek republic, the city-state's small community of citizens – the *civitas* – constituted themselves a government without the intermediation of a state apparatus; in a second instance, with capitalism, modern and large nation-states emerge, but remain authoritarian, led by political and wealthy elites; finally, in a third instance, it becomes democratic, as a large civil society replaces the *civitas*. In the Greek republic, citizens took directly charge of government. Now, citizens, acting as private individuals, take care of their private interests, while hiring professional politicians and bureaucrats to constitute the state organization and take care of government, but this does not mean that they relegated politics to a second role. On the contrary, as the active citizens get organized and debate in civil society, they increase their number in relation to the total population and become increasingly influential.

The growth in sheer number of participants in political entities involved a trade-off. As long as the number of individuals increased, the classical republican values, expressed into full participation in political life, lost terrain. Greek or Roman citizens were often also soldiers, and derived their income mostly from the control of the state. In contrast, citizens in modern capitalist societies derive their income from their private activities. By paying taxes, they hire officials to perform the political and military roles. The separation of the public from the private was beginning.

This evolution was 'bad' because it meant that the *civitas* – the community of citizens – had lost political significance, that politics was tending to become the monopoly of a class of aristocratic and bureaucratic officials. It was 'good' because it represented the end of patrimonialism – of the mixing of private and public patrimonies.

With the rise of capitalism and the liberal state, civil rights were protected, the rule of law was established, but we were distant from democracy, and farther away from social justice. The seeds of democratization, however, were there, as capitalism got affirmed as the dominant mode of production, and as political power ceased to have divine origins. The *civitas* did not exist anymore, but, as a kind of trade-off, a large civil society gradually emerged to replace it.

Two related historical facts opened the door for democracy. On one hand, the rise of capitalism changed the basic way economic surplus was appropriated. It stopped to depend on the control of the state, to increasingly depend on the realization of profits in the market: authoritarian regimes ceased to be a survival condition for the ruling class. On the other hand, in the seventeenth century, when Hobbes formulated the revolutionary idea of the social contract, the divine legitimation of political rulers suffered a major setback. After Hobbes, Locke, Voltaire, Rousseau, the ideology that derived monarchs' power from divine will lost credibility. The social contract, first understood as an alienation of the power of the monarch, was later viewed just as a delegation of power to political rulers. Who delegated political power was a new political entity: the people – an initially amorphous entity, which slowly gained form, as subjects turned gradually into citizens, and organized themselves as a civil society.

Both historical facts opened the door, in the late nineteenth and early twentieth centuries, to the consolidation of the first modern democracies. A second generation of democratic consolidations took place after World War II, in the defeated powers – Germany, Japan, and Italy. The transition to democracy in these countries was clearly delayed in relation to the level of economic development achieved. The war was a consequence of this backwardness, and eventually resolved it. A third generation of democratic consolidations is taking place now in the more advanced Latin American countries, like Brazil and Mexico. Note that I speak of democratic consolidations, not of democratic transitions, because often democratic transitions are artificial, granted formally by authoritarian local elites, or imposed by foreign countries, while consolidations – if they are to take place – are embodied in the economic and social tissue.

The first liberal democracies affirming political rights, were still in the consolidation process, in the early twentieth century, but were already changing, particularly in Europe and in Canada, into social-democracies – into democracies in which the state is supposed to protect social rights and promote economic development. The social-democratic state becomes dominant among developed countries after World War II. It was fully developed in Western Europe, Canada, and Australia; it remains incomplete in the United States, in spite of the wealth existing in that country; it is being attempted for long in Latin America, but without much success, given the prevailing low levels of economic development. Good governance – political development – is not directly correlated with economic development, as example, a country that was so successful in economic terms as the United States has proven to be backward in social and political terms. The attempt to have better governance than the level of income per capita remains, however, the great challenge that developing countries seldom succeed in overcoming.

THE PERSISTENCE OF BUREAUCRATIC PUBLIC ADMINISTRATION

It is this (incomplete) social-democratic state that I am calling the 'old state' as opposed to the 'new state' that is emerging. My argument in this lecture is that this social-democratic state is beginning to be replaced – not by the neo-liberal or ultra-liberal state, as a recent conservative wave led many to suppose – but by the social-liberal state. In the twenty-first century, democracy will be neither neo-liberal nor social-democratic, but social-liberal.

In saying that, my claim is that while democracy advances, the state will be more – not less – committed to social justice or fairness, and that, for the first time in history, the state will be concerned with delivering services in an efficient way. This is already taking place in more advanced countries and in Brazil: a bureaucratic public administration changes gradually into public management; public managers - to be more efficient - become more autonomous; this increased autonomy has as trade-off increased political accountability; senior civil servants are no longer viewed just as technicians accountable to elected politicians but being considered as political men and women

accountable directly to society.

What factual evidences and arguments may I put forward to substantiate these claims? Before answering this question, I wish to point out one fact: the persistence of bureaucratic public administration. Political development is supposed to be accompanied by changes in public administration. Governance is a dynamic process through which political development takes place, through which civil society, the state, and government organize and manage public life. It entails correspondence in terms of 'quality levels' between political instances that form it. The way that people organize themselves and manifest their will in the public space, in other words, the strength of civil society, the quality of state institutions, the effectiveness of institutions responsible for enforcing the law, and the efficiency of the state apparatus, are – or should be – highly correlated variables.

Yet, it is necessary to acknowledge that bureaucratic public administration, although inefficient, unable to cope with the sheer dimension and increasing complexity of public services, revealed itself to be more persistent than this hypothesis (of the correlation of political instances) would predict. When the political regime changed from authoritarian to liberal, the state organization duly changed from patrimonial to bureaucratic. But, when, afterwards, the political regime turned successively liberal-democratic, and social-democratic, bureaucratic public administration kept practically unchanged.

Civil service reforms, which changed state's administration from patrimonial to bureaucratic public administration in the nineteenth century, were major political (and technical) developments, which originated the substitution of the liberal (and constitutional) state for absolute monarchies. As the rule of law was firmly established, and the separation between public and private patrimonies was taking place, a professional body of bureaucrats was required. It was this bureaucracy that Max Weber, in the early twentieth century, so acutely defined and analyzed, having as pattern the pre-democratic, quasi-liberal German state.

Since the 1930s the liberal-democratic state started to change into social-democratic state, but change in the political regime again did not involve change in public administration. It remained

bureaucratic. In fact, the transition from democratic to social-democratic state led to a reaffirmation and enlargement of the bureaucratic system. Instead of limiting itself to exclusive activities of state, new types of bureaucrats were hired, and bureaucratic public administration was extended to social and scientific services. It was extended also to public utilities, and, in certain cases, even to business entreprises, as the employees of state-owned entreprises came often to be viewed as civil servants.

The definition of civil service was radically broadened. In the liberal and in the liberal-democratic states, only magistrates, prosecutors, military, police personnel, tax collectors, auditors, and policymakers were viewed as civil servants. They performed exclusive state activities. In the social-democratic or welfare state, teachers in basic education, professors in universities, doctors and nurses in hospitals, musicians in symphonic orchestras, curator in museums, social workers in social assistance organizations, engineers and managers in public transportation and utilities, and janitors, office employees, and managers in all these organizations, and in the state organizations proper, all of them were considered civil servants. This change was particularly pronounced in countries such as France and Germany – where the social-democratic institutions advanced more.

The social-democratic state was a major political advance in relation to the liberal-democratic state. While the liberal-democratic state just assured civil rights, the social-democratic state warranted, in addition, social rights, that is, universal basic education, universal health care, a universal minimum income, a universal basic pension system. That is why, when we compare countries like France, Germany, and Canada, where the transition to the social-democratic state was complete, with the United States, that was unable to do so, we observed that income distribution is fairer and social rights are better assured in the former three countries than in the latter. In spite of the immense wealth existing in the United States, almost 40 million Americans cannot count on health care; approximately 13 percent of the American population is under the poverty line, against approximately five percent in the social-democratic countries. If the quality of a political regime – or of democratic governance – is to be measured by the extent to which it provides the four basic political goods valued by modern societies – social order, freedom,

social justice, and well-being – there is little doubt that the social-democratic societies have a superior political regime when compared to the American one.

But it is often argued that, compensating for injustice, the American economic system is more efficient than the social-democratic system: that it produces more wealth. I have deep doubts about this. It should be noted that since World War II, and only in the last decade, did the American economy grow at a faster rate than, for instance, France and Germany. Yet, from this poor evidence, some ultra-liberal ideologues derived the confirmation of what their ideological preconceptions told them: the economic superiority of the liberal-democracy in relation to the social-democratic state. It is true that excessive regulation of business and labour, in the social-democratic state, may reduce competition and represent a negative incentive for hard work. That is why the welfare state needs reform. But, as a trade-off, there is little doubt that in more equal societies, like the social-democratic ones, cooperation stimulates efficient work, greater social security makes workers readier to accept innovation, and – what is more important – assures legitimacy to governments, that, consequently, are not constrained to adopt explicit or disguised populist policies to assure popular support.

THE NEW SOCIAL-LIBERAL STATE

In this lecture, I am interested in the institutional changes that affect good governance. In bureaucratic public administration the major governance concerns were with social order, and administrative effectiveness. In the new state that is emerging, political stability and state effectiveness in enforcing the law are assumed as having been reasonably achieved: the major political concerns are now with democratic accountability, and administrative efficiency – that is to extend to public services the economic efficiency which markets assure to the production of goods and services, while maintaining their public character.

We saw that the social-democratic state enlarged extraordinarily the concept and the scope of civil service. Yet, this greater scope given to civil service proved inefficient, as it did not allow the use of more adequate means to achieve the desired outcomes. To

guarantee adequate public utilities and to assure that social rights are legitimate roles of the state, but this does not mean that the state must provide both directly. We know how difficult it is to achieve efficiency within the state apparatus, which is intrinsically more concerned with the effectiveness of state power.

In the case of public utilities, the problem is being solved through privatization being recommended providing that the activity is not a natural monopoly nor involved in large Ricardian rents. In such a case, they should remain state-owned and be run as private entreprises. In the case of social and scientific services, which should in principle be fully financed by society, the problem is more complex. How should they be executed? The tendency is for the state to contract out the services with non-profit organizations, and to control them by a mixture of management contracts, managed competition, and a social control mechanism.

The new, social-liberal state, that is emerging, is a response to the problem. It is not the ultra-liberal state that the new conservative or the new right dreamed of. It is not the minimum state that would just guarantee property rights and contracts. It is not even smaller than the old social-democratic state, if we measure the size of the state by the tax burden: that is, by state revenues in relation to GDP. Taken on this measure, the state' size does not tend to diminish: on the contrary, it tends to moderately augment, as education and health care costs tend to increase in relation to average costs, and have to be financed by increased taxation.

This new state is democratic. Why not call it social-liberal? It is social because it is committed with social rights. It is liberal, because it believes in markets and competition more than the social-democratic state did.

Let me explore more fully these two avenues. The social-liberal state is social because it fully maintains the social commitments that the social-democratic state made. Why? Not for normative reasons on my part, but by observing the electoral behaviour in developed countries. What I have noticed is that their citizens continue to expect and require that the state deliver these social public services. Citizens may be individualistic, and certainly do not like to pay taxes, but they rely on the state to guarantee their social rights.

Why is it so? Is it rational to do so? Would it not be preferable to pay fewer taxes and leave these matters to each individual, as the ultra-liberal and conservative preach? This is not the time for a full discussion on this matter. I simply observed that the attempts to eliminate social rights did not get political support and eventually failed in democratic countries. The failure of the ultra-liberal "Contract with America" in the United States, in the 1990s, is just an example of what I am saying. People may be individualistic, but they probably are not so individualistic as to accept that essential goods and services such as basic education, health care, a minimum income, and a basic pension system, depend just on their own income, on their own savings, or on their own private insurance.

The ideological debate between left and right, between progressive and ultra-liberals, will certainly continue, but the ultra-liberal wave that started in the late 1970s is over. The alternance of power between left and right political coalitions will continue to define democracies, but the return to the nineteenth or early twentieth century liberal-democracy is out of the question.

If society's commitment to social rights is maintained in the social-liberal state, how will this form of state differ from the social-democratic state? Because, in comparison with the social-democratic state, the new one relies more on markets, or on managed competition. Furthermore, because the social-liberal state 'believes' in competition – which is not viewed as contrary to cooperation – while the social-democratic state counts more on cooperation and planning than on competition.

This faith in markets and in competition expresses itself in two ways. First, in rejecting the idea of the state being a producer of goods and services for the market and supporting the privatization of competitive state-owned entreprises. Second, in affirming that non-exclusive activities of the state, like social and scientific services – which are not essentially monopolistic – are not supposed to be directly performed by the state. These should, indeed, be financed by the state, but performed competitively by non-profit or public non-state organizations.

I will discuss shortly the two points. State-owned entreprises are a typical characteristic of the social-democratic state. In the social-

liberal state, only natural monopolies may remain state-owned. Whenever competition is possible, the state does not intervene. When competition is possible but imperfect, regulation will act as a partial substitute for competition. Thus, the privatization process that we see in the world since the 1980s is a clear manifestation of the rise of the social-liberal state.

But the faith in markets and the adoption of privatization do not mean that, in the social liberal state, the state relinquishes its economic roles, in the short run, of assuring macroeconomic stability and toning down the economic cycle, and, in the long run, of promoting economic development.

For instance, contrarily to what ultra-liberals expected, privatization will not come together with deregulation. The social-democratic state was criticized for over-regulating the economy thereby opening the door to rent-seeking. Time had now come to contemplate overall deregulation. However, this view is simplistic and erroneous. There is no indication to the effect that regulation will be reduced. It is true that, in some instances, regulation turned excessive and had to be contained. But in the new state that is rising, the general tendency will continue to be in the direction of more, not less, regulation because the concentration of firms tends to make markets less competitive principally because – as science and technology advance and social and economic problems become more and more complex – markets alone are unable to offer adequate answers to the new challenges. Citizens require regulations to protect their health, the environment, the public patrimony, and competition itself. Good governance comes with better and more encompassing institutions, involving more rather than less regulation.

A second reason why the new state is not only social, but also liberal relates to the way it performs public services: the new state increasingly tends to contract out social and scientific services. This is happening for three reasons. First, because the pressure for efficiency, or for cost reduction, becomes stronger and stronger as the size of such services get larger and larger. Second, because the demand for political accountability increases proportionally. Third, because, while efficiency is extremely difficult to be achieved when the state directly performs the service, it becomes relatively easier when the service is contracted out to

non-profit organizations that compete among themselves.

For this last reason, in the new state that is rising, only the activities that are by their own nature exclusive to the state, and so monopolistic, will remain within the state apparatus. Even in these activities, new public management attempts to achieve efficiency, but it knows the restrictions involved. The managerial strategy is to develop some form of management contract whereby a strategic plan and performance indicators are defined. But it is not easy to define clearly and precisely these indicators.

If the activity does not involve state power, managed competition – through the creation of quasi-markets – is a much more efficient way of achieving efficiency and political accountability. It makes no sense to consider this activity as a state monopoly and to use civil servants to perform it. What makes sense – and is being increasingly adopted by advanced democracies – is the state contracting out non-profit competitive organizations to provide social and scientific services. Services will be more efficient and citizens will have more choice. In recent past, the state realized that it was more efficient to contract out certain services to business entreprises; it therefore opted to do the same with construction, transportation, catering, data processing, and communications. Since the 1990s, the state increasingly contracted out social and scientific services to non-profit organizations, instead of performing these services directly.

Competition does not necessarily mean markets, and, for sure, does not require profits. Schools, universities, hospitals, museums, symphonic orchestras may compete not for profit but for recognition and for the positive evaluation of experts, pairs, and citizens-clients. In the United States, and more recently in Britain, universities, for instance, are essentially controlled in this way.

When citizens get organized in the realm of civil society through NGOs, or citizens' committees, in order to control state agencies and contracted out services, we are speaking of social control. When management contracts are established and performance indicators defined, we have managerial control stricto sensu. When evaluation and comparison is possible, we have managed competition. When evaluators are the customers themselves, we can speak of a quasi-market.

Whenever some form of competition is possible, it results into higher quality and more efficient services. Managed competition will usually involve contracting out. Contracts may take many forms. They may be explicit or implicit. They always require transparency and evaluation by customers, pairs, or experts. The politicians and senior civil that are charged with the decision of allocating public money for these services have to be as much accountable as the institutions that receive the money.

But what is important to note is that contracting out and managed competition make it possible for organizations providing the services to become more autonomous – that is, less controlled by classical bureaucratic procedures – and, therefore, more efficient. Additionally, they become more accountable to the society that finances them. More accountable because managed competition is a powerful control system: performance indicators and an incentive system emerge out of competition, from comparing the performance of competing organizations, instead of being decided arbitrarily. More accountable because, when services are provided by autonomous agencies, organizations and committees involved in social control get empowered.

Why would the social-liberal state contract out to non-profit organizations to provide social and scientific services instead of regular business entreprises? Essentially because, in the case of health care and education, non-profit organizations are better fitted to deal with such crucial and delicate matters, involving essential human rights. Business entreprises are made to compete for profits, while non-profit organizations – or, as I prefer to call them, public non-state organizations – are fitted to compete for excellence and recognition. This type of competition is best-suited in social and scientific areas. Although regulated by private and not by public law, non-profit organizations are 'public' because they are directly oriented to the public interest. Also, because they do not depend on the classical liberal principle that legitimates business entreprises: "If each one defends his own interests, competition in the market will automatically guarantee the public interest". This principle is crucial to the understanding of the role of economic competition in capitalism, but inadequate when applied to markets that are imperfect and, still more inadequate, when competitive criteria are not primarily economic. The legitimacy of organizations working in the social and scientific sectors comes out of their commitment to values: human values, public values.

THE NEW MANAGEMENT

I hope that the main features of the new social-liberal state that is emerging in the twenty-first century are now clear. Compared with the social-democratic state, the social-liberal state will be built more on markets and managed competition, while remaining committed to the protection of social-rights. In international economic relations, it will be less protectionist, but, since its power and legitimacy originated within the nation-state, it will continue to be engaged actively in commercial and technological policies in order to protect national capital and national labour.

Globalization is making nation-states more interdependent, it is strengthening markets of goods and services, of capitals and technologies. Every day, markets take in new sectors of the economy, and deepen their control over old ones. But this does not mean that the political realm is diminishing or that political decisions are loosing relevance. On the contrary, as society and markets become more and more complex, and civil society more demanding and able to exert social control, the strategic character of political decisions, and the need that they be taken by government officials with more autonomy, increases.

We saw that a managerial response to this increasing complexity and interdependence always requires greater autonomy and accountability on the part of public managers. We can also imagine a response to this problem in a strictly political sense. In the new state, public officials will be required to be political and republican.

First, he or she will be more political. We are used to thinking that the senior public servant is a bureaucrat or a technician. He will continue as such, if we mean that he is a professional that possesses technical or organizational knowledge. But the idea of the neutral bureaucrat, who just executes the law, or follows the policies defined by elected politicians – an idea that was central to bureaucratic public administration – does not make sense anymore. Among officials, we can still distinguish elected politicians from senior civil servants, but all are politicians, all are policy makers who directly participate in defining and operating the political institutions. When I say that senior officials are supposed to be more autonomous, I mean that they are supposed to take decisions, to have some discretionary power – the discretionary

power that classical liberalism and bureaucratic (administrative) theory abhors. As their role changes, they will have to substitute the ethics of responsibility for the classical bureaucratic ethics of discipline. They will also be accountable to society, as their role ceases to be formally technical to become 'political'.

In contemporary democracies, elected politicians will continue to have the central authority and the major responsibility. They will continue to respond to citizens, who have the choice of not re-electing them, for the political process. But they cannot be the only ones held responsible for the enormous political power involved in the modern state. While elected politicians are engaged in partisan politics, and, although committed to the public interest, they are also supposed to represent groups or regional interests. Senior officials share political power with elected politicians, and are normatively committed to the public interest as elected politicians are.

Second, the public manager – like politicians in advanced democracies – will be expected to be endowed with republican virtues. It is not enough to be capable. He or she must be democratic – committed to civil and political rights. He or she must also be social-democratic – committed to social justice or social rights. And, he must be republican – committed to the general interest and to the protection of republican rights.

Republican rights are the rights that every citizen possesses, and which ensures that the public patrimony is not captured by private interests. If we think of citizens' rights in abstract terms, this kind of right is as old as citizenship. But if we think of these in historical terms, as in this lecture, republican rights were the last ones to emerge, to receive special attention from society. As Marshall showed, the first rights to emerge were civil rights; then, in the nineteenth century, political rights were conquered; and, in the first part of the twentieth century, social rights got affirmed. The emergence of republican rights in modern democracies became a historical fact only in the last quarter of the twentieth century, when the protection of the public patrimony – of environment and of the large budget revenues – turned into a major political question. Concern with corruption and nepotism were now old issues, and attention was now given to more sophisticated forms of privately capturing public resources. 'Rent-seeking' or the 'privatization of

the state' was now being denounced, as it became clear that it was not enough to protect citizens against the abusive power of the state: it was also crucial to protect the state against powerful and greedy individuals.

Civil rights and liberalism spoke high for the protection of the individual against the state, republican rights and the new republicanism claim for the protection of public patrimony against mischievous individuals. Republicanism is as old as Greece and Rome, but in modern social-liberal democracies a new republicanism, a new call for republican virtues in governing the state, became an essential requirement.

Republicanism is not here to replace the rule of law, checks and balances, judicial review, parliamentary review, public auditing, and all the institutions establishing systems of incentives and punishments, nor to replace managerial strategies of making the state organization more efficient and more accountable. Republicanism is here to add, not to subtract.

There is a new institutionalism that believes – like classical liberalism and bureaucratic administrative law believed – that what is required to govern is just a capable institutional system of incentives. The belief in the miraculous potentialities of the law and of the several forms of auditing – or of 'horizontal accountability' – is similar in the new institutionalism and in classical liberalism. Both share their belief in an independent and neutral civil service enforcing the law, although with different arguments. Classical liberal thinkers believed in the law because the main challenge that they faced was to establish the rule of law. The new institutionalists believe in institutions because they think that through them it is possible to establish the required incentive and punishment system.

Modern republicanism assumes the rule of law, and knows how important institutions and incentive systems are, but also knows their limits. And for that reason, it relies on officials endowed with civic values and committed to the public interest. In doing so, republicanism is not being utopian, but just acknowledging that in modern democracies voters require politicians and senior civil servants to be endowed with republican virtues.

For sure, not all politicians and civil servants will conform to the political republican demand. But I believe that there is a major tendency in this direction because democracy possesses the capacity of self-improvement. Citizens may sometimes seem disinterested in politics, but as they become more educated, more informed, and realize how much their lives depend on good governance, they tend to learn or are learning more about their citizens' rights and obligations.

In this lecture I may have taken, at times, a normative approach, but I was not dealing with utopian dreams. The social-democratic state, which, in the span of our lives turned old, was already democratic; the new social-liberal state that is emerging will be even more democratic. And citizens in civil society – as well as government officials – will be required to be actively liberal, social, and republican.

CCMD PUBLICATIONS ON PUBLIC MANAGEMENT

All publications are available free of charge unless otherwise indicated. Please use the order form on last page. The publications marked with an asterisk (*) are available on CCMD's web site (http://www.ccmd-ccg.gc.ca).

CODE	TITLE	AUTHOR(S)	DATE PUBLISHED
The John L. Manion Lectures			
P102B*	A New Management for a New State: Liberal, Social, and Republican	Luiz Carlos Bresser-Pereira	2001/06
P93B*	Seattle - The Lessons for Future Governance	Pierre S. Pettigrew	2000/09
P80B	The 1998 John L. Manion Lecture Administrative Morality	James Q. Wilson	1998/08
P77B	The 1997 John L. Manion Lecture The Essence of Public Service	Peter Hennessy	1997/09
P66B*	The 1996 John L. Manion Lecture The Decline of Civil Society: How Come? So What?	Robert D. Putnam	1996/10
P56B	The 1995 John L. Manion Lecture Managing Change: Going Around in Circles... but in the Right Direction	Pierre De Celles	1995/08
P36B	The 1994 John L. Manion Lecture Globalization, Government and Competitiveness	Nancy J. Adler	1994/08
P20B*	The 1993 John L. Manion Lecture Partners in the Management of Canada: The Changing Roles of Government and the Public Service	Marcel Massé	1993/04
P11B	The 1992 John L. Manion Lecture Post-Modern Government	Richard D. French	1992/05
P2B	The 1991 John L. Manion Lecture Public Management: Emblem of Reform for the Canadian Public Service	J.E. Hodgetts	1991/03
The Jean Edmonds Lectures: Women and Work			
P65B*	The 1996 Jean Edmonds Lecture The Road to Gender Equality: Progress and Challenges	Jocelyne Bourgon	1996/06
P50B	The 1995 Jean Edmonds Lecture "Now Comes the Turn of Women"	Arthur Kroeger	1995/05
P41B	The 1994 Jean Edmonds Lecture Equality, Human Rights and Women	Rosalie Silberman Abella	1994/10

JOHN L. MANION CONFERENCE 2001

Ethics and Values

P94B*	Building on a Strong Foundation - the dialogue continues: a case study approach to values and ethics in the public service		2001/08
P91B*	A Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics	(J.C. Tait, Chair)	2000/01 re-printed
P63B*	The Ethics Era in Canadian Public Administration	Kenneth Kernaghan	1996/06
P49B	Only Those Who Believe Can Stay the Course in Turbulent Times: A Value-Based, Strategic Approach to the Management and Development of Corrections	Ole Ingstrup	1995/03
P37B*	The Dewar Series: Perspectives on Public Management Values in the Public Service	D.B. Dewar, J.L. Manion, K. Kernaghan	1994/06

Equity and Diversity

P74B*	Organizational Climate and Personal Projects: Gender Differences in the Public Service	Susan D. Phillips, Brian R. Little, Laura A. Goodine	1997/02
P39B*	Employed Mothers: Balancing Work and Family Life COMPLETE VERSION	Catherine Lee, Linda Duxbury, Christopher Higgins	1994/10
P40B	Employed Mothers: Balancing Work and Family Life SUMMARY	Catherine Lee, Linda Duxbury, Christopher Higgins	1994/10

Negotiation and Conflict Management

P92B*	Negotiating Labour Market Development Agreements (LMDAs)	Herman Bakvis Peter Aucoin	2000/03
P38B*	Negotiation: Redefining Success	Joseph Stanford	1994/06

Learning and Executive Development

P100B*	**Roundtable Report:** A Foundation for Developing Risk Management Learning Strategies in the Public Service	Ian Shugart, Chair	2001/04
P98B*	**Roundtable Report:** The Learning Journey: A Guide to Achieving Excellence	Samy Watson, Chair	2001/04
P46B	The Strategic Revolution in Executive Development: What Does It Mean for You and Your Organization?	Ole Ingstrup	1995/02
P34B*	Continuous Learning: A CCMD Report COMPLETE VERSION		1994/05
P35B	Continuous Learning: A CCMD Report SUMMARY		1994/05
P24B	Leadership for a Changing World: Developing Executive Capability DETAILED REPORT	Peter Larson, Robert Mingie	1992/10
P17B	Leadership for a Changing World: Developing Executive Capability HIGHLIGHTS	Peter Larson, Robert Mingie	1992/10

P68	Learning in an Organizational Setting: The Public Service Context	R. Bruce Dodge	1991/06

Governance in a Changing Environment

The following three volumes are co-published by CCMD and McGill-Queen's University Press and can be purchased only and directly from McGill-Queen's. Prices as indicated.

Telephone: Ontario/Quebec: 1-800-387-0141; Northern Ontario & Other provinces: 1-800-387-0172 Facsimile: 1-416-213-1917 or 1-800-481-6207. Internet: cservice@genpub.com

PRICE	TITLE		
Cloth: $70.00 Paper: $29.95	Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service (This is the third volume in CCMD's series on Governance and Public Management.)	B. Guy Peters and Donald J. Savoie, eds.	1998
Cloth: $70.00 Paper: $29.95	Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms (This is the second volume in CCMD's series on Governance and Public Management.)	B. Guy Peters and Donald J. Savoie, eds.	1998
Cloth: $70.00 Paper: $29.95	Governance in a Changing Environment (This is the first volume in CCMD's series on Governance and Public Management.)	B. Guy Peters and Donald J. Savoie, eds.	1995

The following two volumes are co-published by CCMD and the Institute of Public Administration of Canada (IPAC). They can be purchased only and directly from IPAC/IAPC. Prices as indicated. Telephone: 1-416-924-8787; Facsimile: 1-416-924-4992. Internet: http://www.iapciapc.ca

IPAC, N° 24 $24.95	The New Public Organization	Kenneth Kernaghan Brian Marson Sandford Borins	2000/11 2001/03
IPAC N° 25 $37.50	Managing Publicity	Henry Mintzberg Jacques Bourgault	2000

Governance in a Changing Environment (continued)

P96B*	Horizontality and Public Management	Jacques Bourgault René Lapierre	2000/12
P95B*	a) Modernizing Governance: A Preliminary Exploration	J. Jenson Paul G. Thomas Vincent Lemieux Peter Aucoin	2000/11
	b) Summary Report of the Conference on May 3rd, 2000 on Modernizing Governance (available on CCMD's web site only)	Raymond D'Aoust	000/11/08
P78B*	Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination	B. Guy Peters	1998/01
P67B*	The Dewar Series: Perspectives on Public Management Strategic Leadership for Public Service Renewal	I.D. Clark, B. Dewar, L. Goulet, J. Davis, M. Keating, J. Côté-O'Hara	1996

JOHN L. MANION CONFERENCE 2001

P84B*	Governing in the Millennium: How *Much* Less Government?	Arthur Kroeger	1996/04
P53B	Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice COMPLETE VERSION	Christopher Pollitt	1995/07
P59B	Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice SUMMARY	Christopher Pollitt	1995/10
P52B	Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum	B. Guy Peters, Donald J. Savoie	1995/07
P47B	Public Service Renewal: From Means to Ends	Ole Ingstrup	1995/03
P45B	The Dewar Series: Perspectives on Public Management - Rethinking Government	Harry Rogers, David Dodge, Gilles Paquet, Judith Maxwell	1994/12
P31B	The Public Service, the Changing State and Governance	B. Guy Peters	1993/12 re-printed 1995/03
P30B	Globalization and Governance COMPLETE VERSION	Donald J. Savoie	1993/12 re-printed 1995/02
P44B	Globalization and Governance SUMMARY	Donald J. Savoie	1994/11
P29B	Reinventing Osborne and Gaebler: Lessons from the Gore Commission	B. Guy Peters, Donald J. Savoie	1993/11
Policy and Governance			
P97B*	**Roundtable Report**: Implementing the Social Union Framework Agreement: A Learning and Reference Tool	Alan Nymark, Chair	2000/09
P62B*	The Policy Capacity of Government	B. Guy Peters	1996/06
P60B*	Rethinking Policy: Strengthening Policy Capacity: Conference Proceedings		1996/01
P58B	Rethinking Policy: Perspectives on Public Policy	John C. Tait, Mel Cappe	1995/10
Deputy Ministers and Strategic Management			
P79B*	The Satisfaction of Ministers with the Performance of their Deputy Ministers during the Mulroney Governments: 1984-1993	Jacques Bourgault	1998/07
P76B	A Management Model	John L. Manion	1989/03
P32B	Ministerial Chiefs of Staff in the Federal Government in 1990: Profiles, Recruitment, Duties and Relations with Senior Public Servants	Micheline Plasse	1994/04
P23B	Strategic Management in the Public Service: The Changing Role of the Deputy Minister	Frank Swift	1993/11

P22B	Strategic Planning in Government Administration: A Comparison Between Ottawa and Quebec	Mohamed Charih, Michel Paquin	1993/11
P21B	What is Public Management? An Autobiographical View COMPLETE VERSION	A.W. Johnson	1993/05 re-printed 1994/12
P28B	What is Public Management? An Autobiographical View SUMMARY	A.W. Johnson	1993/05
P19B	How Should the Performance of Senior Officials be Appraised? The Response from Federal Deputy Ministers COMPLETE VERSION	Jacques Bourgault, Stéphane Dion	1993/03
P27B	How Should the Performance of Senior Officials be Appraised? The Response from Federal Deputy Ministers SUMMARY	Jacques Bourgault, Stéphane Dion	1993/03
P7B	The Changing Profile of Federal Deputy Ministers, 1867 to 1988	Jacques Bourgault, Stéphane Dion	1991/07
The Consultation Process			
P75B*	Public Consultation Guide: Changing the Relationship between Government and Canadians	Peter Sterne, Sandra Zagon	1997/05
P42B	Managing a Royal Commission: A Planning and Organizational Model Derived from the Experience of the Royal Commission on National Passenger Transportation	Janet R. Smith, R. Anne Patterson	1994/10
P15B	The Constitutional Conferences Secretariat: A Unique Response to a Public Management Challenge	Peter Harrison	1992/06
P14B	Consultation: When the Goal is Good Decisions	R. Anne Patterson, Rod A. Lohin, D. Scott Ferguson	1992/06
P10B	Citizen's Forum on Canada's Future: Report on the Consultative Process	Wendy Porteous	1992/03
P9E1	A Case Study in Multi-Stakeholder Consultation: The Corporate History of the Federal Pesticide Registration Review, or How We Got From There to Here Volume 1. General Principles for Decision Makers	Hajo Versteeg	1992/03
P9E2	A Case Study in Multi-Stakeholder Consultation: The Corporate History of the Federal Pesticide Registration Review, or How We Got From There to Here Volume 2. Practical Considerations for Process Managers and Participants	Hajo Versteeg	1992/03
P8B	Public Managers and Policy Communities: Learning to Meet New Challenges	Evert A. Lindquist	1991/09
Service and Quality			
P90B	Citizen-Centred Service: Responding to the Needs of Canadians HANDBOOK		1999
P89B*	Citizen/Client Surveys: Dispelling Myths and Redrawing Maps	Geoff Dinsdale, D. Brian Marson	1999/03

P88E	Good Practices in Citizen-Centred Service	D. Marie Blythe, D. Brian Marson	1999/03
P87E	Innovations and Good Practices in Single-Window Service	Stephen Bent, Kenneth Kernaghan, D. Brian Marson	1999/03
P86E	Client Satisfaction Surveying: A Manager's Guide	Faye Schmidt, Teresa Strickland	1998/12
P85E	Client Satisfaction Surveying: Common Measurements Tool	Faye Schmidt, Teresa Strickland	1998/12
P84B	Citizens First COMPLETE VERSION		1998/10
P83B	Citizens First SUMMARY		1998/10
P25B	From Policy to Performance: Implementing Service Quality Improvements in Public Sector Organizations	Tim Plumptre, Donald Hall	1993/10
P18B	Implementing the U.K. Citizen's Charter COMPLETE VERSION	G. Bruce Doern	1992/12
P26B	Implementing the U.K. Citizen's Charter SUMMARY	G. Bruce Doern	1992/12
	Restructuring and Process Improvements		
P101B*	Framework for Management Development in the Federal S&T Community	William G. Doubleday	2001/5
P82B*	Employee Surveys in the Public Service: Experiences and Success Factors	Paul de L. Harwood	1998/09
P51B	Reengineering in the Public Service: Promise or Peril?	Ole Ingstrup	1995/04
	Managing People		
P43B	Upward Feedback in the Public Service	Sharon Varette, Eric Phillips-Beaudan	1994/11
	Managing Organizational Change		
P99B*	**Roundtable Report**: Moving from the Heroic to the Everyday: Lessons Learned from Leading Horizontal Projects	James Lahey, Chair	2001/03
P81E	Managing Strategic Change - Learning from Program Review	Peter Aucoin and Donald J. Savoie, eds.	1998/09
P48B*	Meeting the Challenge: Managing Change in the Nineties	David Shepherdson	1995/04
P16E	Managing Public Sector Divestment	Taleb Hafsi, Jan J. Jörgensen	1992/06
P13B	The Clean Launch: How Revenue Canada, Customs and Excise, Implemented the GST	Mike Smith	1992
P5E	Our Story: Organizational Renewal in Federal Corrections *(A Book Written by the Staff and Inmates of the Correctional Service of Canada)* Correctional Service Canada		1991

P4E	Innovation in the Public Service	James Iain Gow	1991/03
Special Operating Agencies			
P73B*	Management Advisory Boards	Jane Newcombe	1996/10
P72B*	Audit and Evaluation	Michael Thomas	996/10
P71B*	Marketing	John Dingwall	1997/07
P70B*	Human Resources Management Issues	Betty Rogers	1996/10
P69B*	Financial Issues	John Dingwall	1996/10
P68B*	Business Plans and Annual Reports	Doreen Wilson	1996/10
P61B	Issues for Parent Departments and Central Agencies	Alti Rodal	1996/04
P57B	Autonomy, Accountability and Performance Measurement	J. David Wright	1995/10
P54B	Overview of the Special Operating Agency Initiative COMPLETE VERSION	J. David Wright, Graeme Waymark	1995/08
P55B	Overview of the Special Operating Agency Initiative SUMMARY	J. David Wright, Graeme Waymark	1995/08
Corporate Histories			
P33B	The Canadian Centre for Management Development: The Early Years	John Hunter	1994/05
P3E	A History of the Patented Medicines Prices Review Board: The Early Years	Eric A. Milligan	1991/03
Other Publications			
P12E	The Accountability of Mixed Corporations	Asit K. Sarkar, Jack G. Vicq	1992/05
P1B*	How to Create Superior Briefings	Roderick G. Quiney	1991/02

ORDER FORM

Copies of publications may be obtained from:

Strategic Research and Planning Group
Canadian Centre for Management Development
373 Sussex Drive, Room B-412
Ottawa, Ontario K1N 8V4

Telephone No. : (613) 947-3682 / 943-8370
Fax No.: (613) 992-1736
Email: micheler@ccmd-ccg.gc.ca

CODE	Qty
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

NAME AND ADDRESS

_____

_____

_____

_____

TELEPHONE NO.

_____

Centre canadien de gestion
Canadian Centre for Management Development

LA CONFÉRENCE JOHN L. MANION 2001

« UNE NOUVELLE GESTION POUR UN NOUVEL ÉTAT : LIBÉRAL, SOCIAL ET RÉPUBLICAIN »

Luis Carlos Bresser-Pereira

Ottawa (Ontario)
le 3 mai 2001

Canada

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies supplémentaires, veuillez communiquer avec le Groupe de la recherche et de la planification stratégiques du Centre canadien de gestion.

Téléphone: (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 992-1736
Courriel : micheler@ccmd-ccg.gc.ca

Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion.

© Centre canadien de gestion 2001

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Bresser-Pereira, Luiz Carlos

Une nouvelle gestion pour un nouvel état : libéral, social et républicain

(La conférence John L. Manion)
Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : A new management for a new state.
ISBN 0-662-65884-1
No de cat. SC91-4/2001

1. Nation.
2. État.
3. Administration publique.
I. Centre canadien de gestion.
II. Titre.
III. Titre: A new management for a new state.
IV. Coll.

JC311.B73 2001 320.1 C2001-980194-7F

INTRODUCTION

Jocelyne Bourgon
Présidente
Centre canadien de gestion

Mesdames et messieurs,

Au nom du Centre canadien de gestion, il me fait plaisir de vous accueillir et de vous souhaiter la bienvenue à la 10e Conférence John L. Manion.

La Conférence Manion est ainsi nommée en l'honneur de John L. Manion, qui a occupé de nombreux postes au gouvernement du Canada, notamment ceux de Secrétaire du Conseil du Trésor et de sous-greffier du Conseil privé, avant de devenir le premier directeur du Centre canadien de gestion, en 1988.

La Conférence Manion est devenue un événement important, à l'occasion duquel un chercheur ou un praticien prestigieux s'adresse à un auditoire formé d'universitaires et de praticiens canadiens spécialisés dans le domaine de l'administration publique. Cette année encore, Jack a accepté de nous honorer de sa présence. Je vous invite à l'applaudir chaleureusement.

La Conférence Manion se déroule dans le cadre du séminaire annuel offert par le CCG à l'intention des universitaires canadiens. Ce séminaire réunit des représentants d'universités de toutes les régions du pays.

Depuis maintenant quatorze ans, le séminaire offre aux universitaires oeuvrant dans les disciplines de la gestion, de l'administration publique et des sciences politiques l'occasion de vérifier la pertinence de leur enseignement et de leur recherche au regard des questions, des tendances et des événements qui marquent l'évolution de la Fonction publique du Canada.

Cette année encore, la Conférence Manion demeure fidèle à la tradition de présenter des exposés sur des questions de fond et d'actualité.

Nous aurons ce soir le plaisir et le privilège d'entendre les réflexions d'un universitaire reconnu, qui s'est aussi distingué sur la scène politique du Brésil. M Luiz Carlos Bresser-Pereira a été

ministre des Finances sous l'administration Sarney, en 1987.

Sous l'administration Cardoso, M. Bresser-Pereira a été ministre de l'Administration fédérale et de la Réforme de l'État, de 1995 à 1998, et ministre de la Science et de la Technologie, en 1999.

Il enseigne les sciences économiques à la *School of Business and Management* de la Getulio Vargas Foundation depuis 1959 et la théorie politique à l'Université de Sao Paulo.

Il a été nommé récemment associé principal au Nuffield College et chercheur invité au Centre for Brazilian Studies, Université d'Oxford.

Auteur prolifique, le professeur Bresser-Pereira a écrit nombre de livres, d'exposés et d'articles dans le domaine de l'économique et de la gestion.

Il a codirigé la rédaction du livre *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America,* en 1999, et écrit *Economic Crisis and State Reform in Brazil*: *Toward an Interpretation of Latin America,* en 1996, qui a remporté le prix « Choice Outstanding Book Award », la même année.

Ce soir, nous entendrons un exposé brillant et dynamique sur l'urgence de renouveler l'administration publique dans les Amériques.

Ce sujet revêt une importance cruciale pour nous tous, en cette période d'intégration économique continentale.

À mesure que se développent les liens économiques entre les deux hémisphères après la mise en oeuvre du libre-échange, il importe d'établir une compréhension mutuelle fondée sur un régime de gouvernance.

Le conférencier de ce soir s'est grandement intéressé à l'art de la gouvernance.

- Dans l'ensemble de ses travaux, M. Bresser-Pereira reconnaît l'importance de l'État dans l'ère de la mondialisation et rejette l'approche minimaliste ou entrepreneuriale du rôle de l'État.
- Il va plus loin en affirmant que le développement de la démocratie passe par un renforcement de l'État et une réforme de la société civile.

- Il soutient également que l'efficacité des politiques publiques nécessite non seulement l'action des gouvernements, mais aussi la participation active de la société civile et des organes directeurs locaux.
- Il affirme que la reddition de comptes, l'habilitation, les valeurs associées à l'exercice des responsabilités de citoyens, les nouveaux instruments de gestion et les nouvelles institutions sont autant d'éléments soulignant l'importance de resserrer les liens entre l'État et la société civile pour relever les défis actuels et futurs.

Nous sommes vraiment honorés que M. Bresser-Pereira ait accepté notre invitation de prononcer la Conférence Manion 2001.

Au nom de la Fonction publique du Canada, il me fait grand plaisir de vous présenter M. Luiz Carlos Bresser-Pereira.

UNE NOUVELLE GESTION POUR UN NOUVEL ÉTAT : LIBÉRAL, SOCIAL ET RÉPUBLICAIN

Luiz Carlos Bresser-Pereira[1]

Au cours de la présente conférence, je parlerai du nouvel État qui a émergé au cours du dernier quart du vingtième siècle et de la nouvelle gestion publique qu'il faut maintenant instaurer. Je ne crois pas qu'il soit vraiment nécessaire que j'explique les raisons de mon intérêt dans ce phénomène « nouveau » ni la raison pour laquelle j'affirme que nous sommes à l'aube d'une ère nouvelle, malgré que la gestion publique et l'État représentent de vieilles institutions. Dans un monde où la technologie change très rapidement, où le développement économique tend à s'accélérer de façon séculaire et où les relations économiques et sociales se font toujours plus complexes, on s'attend aussi à ce que les institutions politiques changent. Les trois instances politiques qui interviennent dans les sociétés capitalistes modernes – la société civile, l'État (organisation et institution) et le gouvernement – devraient prendre de nouvelles formes, assumer de nouveaux rôles et adopter de nouveaux rapports entre elles et, de là, produire une nouvelle gouvernance démocratique.

Je vais résumer mes idées en deux énoncés. D'abord, l'État qui, au vingtième siècle, a assumé de nouveaux rôles économiques et sociaux, maintient ces rôles tout en s'engageant dans la voie de l'efficacité en confiant la prestation des services sociaux et scientifiques au marché de la concurrence. Ensuite, les exigences en matière d'efficacité font que la gestion publique se fait de plus en plus autonome et responsable sur le plan politique. Un nouvel État est en voie d'émerger puisque l'organisation étatique doit changer, se décentraliser et procéder par sous-traitance afin de répondre à de plus grandes exigences en matière d'efficacité. Une nouvelle gestion publique est aussi en émergence du fait que les cadres supérieurs de la fonction publique se renouvellent eux-mêmes et assument leurs propres responsabilités politiques,

[1] Luiz Carlos Bresser-Pereira est professeur à la Fondation Getulio Vargas, Sao Paulo, Brésil. Courriel : bresserpereira@uol.com.br Page Web : www.bresserpereira.ecn.br/.

plutôt que de s'en tenir à la semi-fiction voulant qu'ils forment un corps impartial qui ne fait que répondre aux demandes des politiciens élus.

Ces changements sont motivés de l'intérieur comme de l'extérieur de l'État-nation : de l'intérieur, à mesure que progressent les démocraties et que les citoyens, dans une société civile, se font plus actifs et plus exigeants; de l'extérieur, à mesure que la mondialisation incite les entreprises à se faire concurrence et exige des gouvernements nationaux qu'ils soutiennent cette concurrence. Dans ce processus de changement, la mondialisation rend les pays plus interdépendants, mais l'État-nation demeure la source du pouvoir politique nécessaire pour structurer les intérêts de chaque société. Par le passé, la société était organisée en tribus, en villes-États, en fiefs et en empires. L'ère moderne a vu la société se structurer en États-nations ou pays. Chaque État-nation est formé de l'État et de la société civile, cette dernière représentant le regroupement des citoyens intervenant dans la vie politique à l'extérieur de l'appareil étatique, et dont le poids se mesure par le pouvoir qu'elle retire de son organisation, de son savoir et de sa richesse.

Chaque État-nation comporte une société civile et un État. Celui-ci est formé d'un appareil et des institutions étatiques ou du système juridique, et il est dirigé par un gouvernement. Les institutions, à commencer par la constitution nationale, définissent les droits et les obligations – les règles de jeu sociales. Dans un modèle simple, les politiciens occupant les échelons supérieurs formeraient le gouvernement, alors que les employés de l'État ne s'occuperaient que de l'administration publique. Ce modèle n'a jamais reflété la réalité, et il est encore moins représentatif dans le nouvel État. Dans cet État en émergence, les politiciens élus et les cadres supérieurs de la fonction publique participent au gouvernement et à la gestion publique – c'est-à-dire, aux grandes prises de décisions – et à la mise en oeuvre efficace de ces décisions. Plutôt que de parler d'une administration publique de nature bureaucratique et concentrée sur l'efficacité du pouvoir de l'État, nous parlerons aujourd'hui d'une administration publique qui assure l'efficacité de l'État tout en visant son efficience.

Les citoyens continuent de puiser leurs droits de citoyen dans le concept d'État-nation. Leurs droits civils seront assurés tant qu'ils

seront affirmés par les institutions de l'État. Leurs droits sociaux seront mieux protégés tant que l'organisation étatique sera capable de lever des impôts et d'assurer des soins de santé, une éducation de base et un revenu minimal pour tous. Leurs droits politiques seront garantis tant que les institutions politiques de l'État-nation s'assureront que les gouvernements sont plus représentatifs, plus participatifs et assument davantage leur obligation de rendre compte. Enfin, leurs droits républicains – c'est-à-dire les droits liés à la protection du patrimoine public – seront garantis tant que des institutions d'État compétentes seront associées aux qualités républicaines requises des représentants du gouvernement. Bref, c'est au sein de l'État-nation, et au regard de l'organisation et des institutions de l'État, que les intérêts des citoyens demeureront les mieux protégés.

HISTORIQUE DES STRUCTURES ÉTATIQUES

Des concepts comme l'État-nation, la société civile, l'État, le gouvernement et la gestion publique appartiennent au domaine politique de la société, alors que les marchés, les entreprises et les consommateurs relèvent du monde économique. Bien que ces deux sphères soient intimement liées, il importe de les distinguer lorsqu'on cherche les caractéristiques qui définissent le nouvel État et la nouvelle gestion publique. Ces caractéristiques seront essentiellement politiques, car elles résultent de conflits, d'arguments et de compromis faisant partie du quotidien des gens. Elles englobent des décisions prises par les citoyens dans le domaine de la société civile et, finalement, par les politiciens et les fonctionnaires dans le domaine étatique lui-même, afin de créer et de réformer les institutions, d'organiser l'appareil de l'État et de façonner son administration publique. Quoi qu'il en soit, parmi ces caractéristiques, il en est une – l'efficacité – qui semble constituer la pierre angulaire du raisonnement économique, mais qui joue aussi un rôle essentiel dans le nouvel État et la nouvelle gestion publique.

La politique est l'art d'assurer la légitimité et de diriger l'État, au moyen d'arguments, de persuasion et de compromis, au lieu de la force pure. Alors que, dans les marchés, les producteurs et les consommateurs cherchent à maximiser leurs intérêts, en politique, il faut – en plus – tenir compte des valeurs. Les marchés mettent

presque automatiquement en jeu un mécanisme concurrentiel qui alloue les ressources et distribue les avantages avec une efficacité relative alors, que dans la sphère politique, rien n'est automatique ni acquis : tout passe par des décisions qui ne sont pas « nécessaires » puisqu'elles supposent un choix, qu'elles répondent à des intérêts ou réfèrent à des principes moraux et que, dans un régime démocratique, elles sont la manifestation de la volonté des citoyens exprimée dans les débats publics.

La transition historique des sociétés traditionnelles aux sociétés modernes et des économies précapitalistes aux sociétés capitalistes s'est faite dans le domaine économique et politique ou, de façon plus générale, dans le domaine social. Les tribus sont devenues empires ou villes-États; plus tard, les villes-États et les fiefs sont devenus les États-nations modernes. Au sein de chaque société, les régimes politiques ont passé, souvent de façon cyclique, de formes de gouvernement autoritaires ou oligarchiques à des gouvernements plus démocratiques, de monarchies à républiques. Avec l'arrivée du capitalisme, le changement politique cesse d'être cyclique et prend une direction : celle du progrès, selon les philosophes illuministes; celle de la rationalisation, selon Weber; et à mon avis, ce changement va plutôt dans la direction du développement économique et politique autonome : le capitalisme et la démocratie ont démontré jusqu'à maintenant qu'ils peuvent se soutenir et s'améliorer eux-mêmes.

Je ne peux parler d'un nouvel État sans faire référence à un État précédent. L'État est né autoritaire et patrimonial, aux seizième et dix-septième siècles : un État absolu dans des monarchies absolues. Au dix-neuvième siècle, l'État s'est fait libéral et bureaucratique : l'État libéral a imposé l'État de droit et assuré la concurrence entre les entreprises, tout en demeurant autoritaire en n'accordant pas le droit de vote aux pauvres et aux femmes. (Veuillez noter que j'utilise le terme « libéral » dans les sens européen et brésilien, et non dans son sens américain, où ce mot en est venu à signifier « progressif », presque « social-démocrate ».) Au vingtième siècle, l'État s'est fait successivement libéral-démocratique puis social-démocratique (ou État-providence), tout en demeurant bureaucratique. Aujourd'hui, le nouvel État se veut social-libéral et managérial.

Tableau 1 : Types Historiques d'État et de Gestion de l'État

Selon le Régime politique	Selon la Gestion de l'État
État absolu	Administration patrimoniale
État libéral	Administration publique bureaucratique
État libéral-démocratique	Administration publique bureaucratique
État-démocratique (providence)	Administration publique bureaucratique
État social-libéral (démocratique)	Administration publique managériale

Lorsque je parle des différents types d'État – absolu, libéral, libéral-démocratique, social- démocratique et social-libéral –, l'épithète qui définit l'État renvoie à la nature fondamentale des institutions étatiques ou du régime politique. Lorsque je parle d'administration patrimoniale, bureaucratique et managériale, je fais référence à la façon dont l'organisation de l'État est gérée. L'organisation de l'État et l'administration publique sont aussi censées suivre l'évolution des institutions de l'État. À la place du mot « État », je devrais dire « régime politique », mais les régimes politiques incluent la société civile. Je pourrais dire « gouvernement » mais, puisque la tradition anglo-américaine méconnaît souvent le concept d'État et voit dans le concept de « gouvernement » le processus de gouvernance, le groupe de politiciens et de hauts fonctionnaires qui dirigent l'État ainsi que l'organisation et les institutions étatiques, je préfère réserver ce mot pour les deux premières significations.

L'émergence de l'État absolu a posé la question de la distinction entre le domaine public et le domaine privé. L'État libéral a « résolu » la question par des révolutions constitutionnelles et libérales (les révolutions en Angleterre, aux États-Unis et en France) et par la réforme de la fonction publique. Le premier type d'État établissait l'État de droit; dans le second, l'administration publique bureaucratique a remplacé l'administration patrimoniale. Cependant, le régime politique est demeuré autoritaire. Pour sa part, l'État libéral-démocratique a surmonté l'autoritarisme, mais a posé la question de la justice sociale. L'État social-démocratique a tenté de répondre à la question des droits sociaux et de résoudre le problème de l'égalité des chances, mais il a échoué dans un monde où l'efficacité économique se fait toujours plus impérieuse. L'État social-libéral demeure axé sur la justice sociale, alors qu'il

vise à répondre aux lacunes dans la prestation des services sociaux et scientifiques.

Il importe d'observer que ces formes historiques d'État ou de régime politiques, ne doivent pas être vues comme des étapes de développement politique nécessaires et bien définies dans tous les pays démocratiques. Il ne faut pas croire non plus que chaque forme d'État venait résoudre le problème posé par le précédent. Ces formes d'État ne sont qu'un simple moyen d'expliquer l'évolution de la gouvernance au fil du temps, en utilisant comme paramètres les pays de l'Europe occidentale comme la France et l'Angleterre, qui sont si différents l'un de l'autre, mais qui ont tellement de caractéristiques en commun. De toute évidence, la nouvelle structure étatique ne venait pas résoudre le problème posé par la précédente, mais, d'une certaine façon, elle y faisait face et y déployait les efforts nécessaires pour le résoudre.

L'ÉMERGENCE DE LA DÉMOCRATIE

Lorsque je fais référence aux concepts de « nouvel État » et de « nouvelle gestion publique », je pense au processus par lequel ces institutions ont évolué au sein de chaque État-nation au fil du temps. Je pense au processus de développement mutuel par lequel les institutions créées dans un pays sont reprises et adaptées par d'autres pays depuis l'établissement des républiques grecque et romaine. Je pense aux guerres et aux révolutions qui ont tantôt stimulé tantôt freiné le développement économique et politique. Je pense au progrès technologique et aux transformations économiques qui, associés à l'évolution politique, ont mené à l'émergence du capitalisme et, plus tard, à la démocratie et, par conséquent, à un développement économique et politique soutenu et en constante amélioration.

Nous pouvons aussi considérer sous un autre angle ce processus historique – qui, dans le cas présent, commence avec les républiques grecques – en y voyant un processus de transition de la ville-État au vaste État moderne, de la *civitas* à la société civile. En un premier temps, dans la république grecque, un petit groupe de citoyens d'une ville-État – la *civitas* – constituait le gouvernement, sans l'intervention d'un appareil étatique. En un deuxième temps, les grands États-nations modernes émergent,

avec le capitalisme, tout en demeurant autoritaires, sous la direction d'élites détenant le pouvoir politique et financier. Enfin, en un dernier temps, vient la démocratie, dans laquelle une vaste société civile remplace la *civitas*. Dans la république grecque, les citoyens exerçaient directement le pouvoir gouvernemental. Aujourd'hui, les citoyens, agissant comme des particuliers, s'occupent de leurs intérêts privés et chargent des politiciens et des bureaucrates professionnels de constituer l'organisation de l'État et d'assumer les fonctions du gouvernement. Toutefois, cela ne signifie pas qu'ils aient relégué la politique au second plan. Au contraire, peu à peu les citoyens actifs s'organisent et prennent part aux débats au sein de la société civile, augmentent leur nombre en relation avec la population entière et exercent une influence de plus en plus forte.

L'augmentation du nombre de personnes participant aux entités politiques a supposé un compromis. Plus ce nombre a augmenté, plus les valeurs républicaines traditionnelles, exprimées par une participation entière à la vie politique, ont perdu du terrain. Les citoyens grecs et romains étaient aussi soldats et tiraient la plus grande part de leur revenu du contrôle de l'État, alors que les citoyens des sociétés capitalistes modernes tirent leur revenu de leurs activités privées. En payant des impôts, ils engagent des représentants, qu'ils chargent des rôles politiques et militaires. C'était le début de la démarcation entre le domaine public et le domaine privé.

Cette évolution a ceci de « mauvais » c'est-à-dire qu'elle a fait en sorte que la *civitas* – le regroupement de citoyens – a perdu de son sens politique et que la vie politique est devenue progressivement le monopole d'une classe de représentants aristocrates et bureaucrates. Elle a eu ceci de « bon » puisqu'elle a signifié la fin du patrimonialisme, du mélange du patrimoine privé et du patrimoine public.

Avec l'expansion du capitalisme, l'État libéral a permis la protection des droits civils et l'établissement de l'État de droit, mais demeurait loin de la démocratie et plus encore de la justice sociale. Cependant, la démocratisation était en puissance, à mesure que le capitalisme s'est affirmé comme mode de production dominant et que le pouvoir politique a perdu son origine divine. La *civitas* n'existait plus mais, en contrepartie, est apparue progressivement une vaste société civile, qui l'a remplacée.

Deux événements historiques ont ouvert la voie à la démocratie. D'une part, la montée du capitalisme a changé le mode de répartition de l'excédent économique, qui a cessé de dépendre du contrôle de l'État, pour dépendre de plus en plus des profits réalisés sur le marché : les régimes autoritaires ont cessé d'être la condition de survie de la classe dirigeante. D'autre part, au dix-septième siècle, lorsque Hobbes a formulé le concept révolutionnaire de contrat social, la légitimation divine des dirigeants politiques a été fortement ébranlée. Après Hobbes, Locke, Voltaire, Rousseau, l'idéologie voulant que le pouvoir monarchique soit d'origine divine a perdu de sa crédibilité. Le contrat social, d'abord envisagé comme l'abandon du pouvoir au monarque, a été considéré plus tard comme la délégation du pouvoir aux dirigeants politiques. Le pouvoir politique était délégué par une nouvelle entité politique : le peuple — entité amorphe au départ, mais qui a lentement pris forme, à mesure que les sujets sont devenus citoyens et qu'ils se sont organisés eux-mêmes pour former une société civile.

Ces deux événements historiques ont ouvert la voie, à la fin du dix-neuvième siècle et au début du siècle suivant, à la formation des premières démocraties modernes. Une deuxième génération de regroupements démocratiques a vu le jour après la Deuxième guerre mondiale, parmi les pays vaincus – l'Allemagne, le Japon et l'Italie. Il est clair que dans ces pays, le retard dans la transition vers la démocratie est lié au niveau de développement économique d'alors. La guerre a été l'une des conséquences de ce retard et, en bout de ligne, l'outil qui a permis de le combler. Une troisième génération de regroupements démocratiques émerge aujourd'hui dans les pays les plus avancés d'Amérique latine, comme le Brésil et le Mexique. Remarquez que je parle de regroupements démocratiques et non de transitions démocratiques car, bien souvent, les transitions démocratiques sont artificielles, accordées de façon formelle par les élites locales autoritaires ou imposées par des pays étrangers, alors que les regroupements, s'ils doivent avoir lieu, sont intimement liés au tissu économique et social.

Les premières démocraties libérales qui aient affirmé les droits politiques, au début du vingtième siècle, étaient encore en voie de regroupement, mais étaient déjà en train de se transformer, notamment en Europe et au Canada, en régimes à caractère

social-démocratique, en démocraties dans lesquelles l'État est censé protéger les droits sociaux et promouvoir le développement économique. L'État social-démocratique est devenu le régime dominant chez les pays développés après la Deuxième guerre mondiale. Il s'est entièrement établi en Europe occidentale, au Canada et en Australie, mais demeure incomplet aux États-Unis, malgré la richesse existante. On essaie de l'établir depuis longtemps en Amérique latine, sans grand succès, en raison du faible niveau de développement économique. Une bonne gestion publique – le développement politique – n'est pas en relation directe avec le développement économique, de sorte qu'un pays comme les États-Unis, qui a connu tant de succès au niveau économique, est en retard sur les plans social et politique. Par ailleurs, la volonté d'arriver à une meilleure gestion publique que ne le laisse espérer le revenu par habitant représente un grand défi que peu de pays en développement ont su relever.

LA PERSISTANCE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BUREAUCRATIQUE

C'est cet État social-démocratique (incomplet) que j'appelle « l'ancien État » comparativement à un « nouvel État » qui naît. La thèse que je soutiens aujourd'hui est que cet État social-démocratique commence à faire place, non pas à un État néo-libéral ni ultra-libéral, comme a pu laisser présager la récente vague de conservatisme, mais à l'État social-libéral. Au vingt et unième siècle, la démocratie ne sera ni néo-libérale, ni sociale-démocratique, mais bien sociale-libérale.

En affirmant cela, je prétends qu'à mesure que progressera la démocratie, l'État s'intéressera davantage, et non moins, à la justice et à l'équité sociale et que, pour la première fois de l'Histoire, il se préoccupera d'offrir des services de façon efficiente. Ce phénomène s'observe déjà dans les pays plus avancés ainsi qu'au Brésil : l'administration publique bureaucratique se transforme progressivement en gestion publique; pour être plus efficaces, les gestionnaires publics acquièrent plus d'autonomie, ce qui entraîne, en contrepartie, une plus grande reddition de comptes au niveau politique. Par conséquent, les cadres supérieurs de la fonction publique qui, jusqu'à présent, n'étaient vus que comme des techniciens responsables devant les

politiciens élus, sont maintenant considérés comme des hommes et des femmes politiques directement responsables devant la société.

Quelles preuves et quels arguments puis-je avancer pour étayer mes dires? Avant de répondre à cette question, je tiens à souligner un fait, soit la persistance de l'administration publique bureaucratique. L'évolution politique est censée s'accompagner de changements dans l'administration publique. La gouvernance est un processus dynamique permettant l'évolution politique et par lequel la société civile, l'État et le gouvernement organisent et gèrent la vie publique. Elle suppose la correspondance en termes de « niveaux de qualité » des instances qui la composent. La façon dont les gens s'organisent et manifestent leur volonté dans l'espace public – en d'autres termes, la vigueur de la société civile – la qualité des institutions d'État, l'efficacité des institutions chargées de l'application de la loi ainsi que l'efficience de l'appareil étatique sont, ou devraient être, des variables hautement corrélatives.

Or, il nous faut reconnaître que l'administration publique bureaucratique, malgré son inefficacité, son incapacité à s'adapter à la seule dimension et à la complexité croissante des services publics, s'est montrée plus persistante que cette hypothèse de la corrélation entre les instances politiques ne le laissait deviner. Au moment où le régime politique est passé d'autoritaire à libéral, l'organisation de l'État est passée de patrimoniale à bureaucratique, comme il se devait. Cependant, par après, pendant que le régime politique se faisait successivement libéral-démocratique puis social-démocratique, l'administration publique est demeurée pratiquement inchangée.

Les réformes des fonctions publiques qui, au dix-neuvième siècle, ont modifié l'administration de l'État, la faisant passer d'un régime patrimonial à une administration publique bureaucratique, ont été des événements politiques (et techniques) majeurs, qui ont entraîné le remplacement des monarchies absolues par l'État libéral (et constitutionnel). L'enracinement de l'État de droit et la distinction entre les patrimoines public et privé rendaient nécessaire la mise en place d'un groupe professionnel de bureaucrates. C'est cette démocratie que Max Weber a si finement définie et analysée, au début du vingtième siècle, avec, pour modèle, l'État allemand pré-démocratique et quasi-libéral.

Depuis les années 1930, l'État libéral-démocratique s'est changé graduellement en État social-démocratique mais, encore une fois, le changement de régime politique ne s'est pas traduit par un changement d'administration publique. Celle-ci est demeurée bureaucratique. En réalité, la transition d'un État démocratique à un État social-démocratique a entraîné une nouvelle affirmation et un élargissement du système bureaucratique. Plutôt que de restreindre l'administration publique bureaucratique aux activités exclusives de l'État, on a engagé de nouveaux bureaucrates et étendu son activité aux services sociaux et scientifiques. Elle a aussi englobé les services publics et, dans certains cas, même les entreprises, car on en est souvent venu à considérer les employés des sociétés d'État comme des employés de l'État.

La définition de la fonction publique a été considérablement élargie. Dans les États libéraux et libéraux-démocratiques, seuls les magistrats, les procureurs, les militaires, le personnel de la police, les percepteurs d'impôts, les vérificateurs et les décideurs étaient considérés comme employés de l'État. Ils exécutaient des activités exclusives à l'État. Dans les États sociaux-démocratiques et les États-providence, les enseignants en éducation fondamentale, les professeurs d'université, les médecins et les infirmiers travaillant dans les hôpitaux, les musiciens d'orchestre symphonique, les conservateurs de musée, les travailleurs sociaux oeuvrant dans des organismes d'assistance sociale, les ingénieurs et les gestionnaires des services et des transports publics ainsi que les concierges, les employés de bureau et les gestionnaires de toutes ces organisations et des organisations de l'État même, étaient tous considérés comme des employés de l'État. Ce changement a été particulièrement marquant dans les pays comme la France et l'Allemagne, où les institutions sociales-démocratiques étaient plus avancées.

L'État social-démocratique a constitué un progrès important par rapport à l'État libéral-démocratique. Alors que l'État social-démocratique n'assurait que les droits civils, l'État social-démocratique garantissait, de plus, les droits sociaux, c'est-à-dire l'instruction de base, les soins de santé, un revenu minimum et un régime de pension pour tous. C'est pourquoi, lorsque nous comparons encore une fois des pays qui ont mené à terme la transition vers l'État social-démocratique – comme la France, l'Allemagne et le Canada – aux États-Unis, qui n'a pas été en

mesure de le faire, nous voyons que la répartition du revenu est plus équitable dans les trois premiers pays et que les droits sociaux y sont mieux assurés. Malgré l'immense richesse des États-Unis, près de 40 millions d'Américains n'ont pas accès aux soins de santé, environ 13 % de la population américaine vit sous le seuil de la pauvreté, contre approximativement 5 % dans les pays sociaux-démocratiques. Si la qualité d'un régime politique – ou de la gouvernance démocratique – se mesure en fonction de sa capacité à assurer les quatre éléments essentiels dans les sociétés modernes, soit l'ordre social, la liberté, la justice sociale et le bien-être, il ne fait pas de doute que les pays sociaux-démocratiques jouissent d'un régime politique supérieur à celui des États-Unis

Cependant, on fait souvent valoir qu'à défaut d'être juste, le système économique américain est plus efficace que le système social-démocratique : il produit davantage de richesse. Cet argument ne me convainc pas. Il faut noter que, depuis la Deuxième guerre mondiale, et seulement au cours de la dernière décennie, l'économie américaine s'est développée plus rapidement que celle de la France et de l'Allemagne. Pourtant, des idéologues ultra-libéraux ont vu dans ce seul indice la confirmation de leurs préconceptions idéologiques : la supériorité économique de l'État libéral-démocratique par rapport à l'État social-démocratique. Il est vrai qu'une réglementation excessive des affaires et du travail, dans l'État social-démocratique, peut affaiblir la concurrence et inciter des gens à ne pas investir de grands efforts dans le travail. Par ailleurs, il est clair également que dans les sociétés plus égales, comme les sociétés sociales-démocratiques, la coopération favorise le travail efficace, une assurance sociale plus forte stimule l'acceptation de l'innovation, et – ce qui importe davantage – assure la légitimité des gouvernements qui, par conséquent, ne sont pas forcés d'adopter des politiques populistes explicites ou déguisées pour s'assurer du soutien populaire.

LE NOUVEL ÉTAT SOCIAL-LIBÉRAL

Notre exposé s'intéresse aux changements institutionnels qui agissent sur la saine gouvernance. Dans l'administration publique bureaucratique, les grandes préoccupations politiques portaient sur l'ordre social et l'efficacité administrative. Dans le nouvel État en émergence, on conçoit que la stabilité politique et l'efficacité de l'État dans l'application de la loi aient atteint un niveau raisonnable : les grandes préoccupations politiques concernent maintenant la responsabilité démocratique et l'efficacité administrative, soit d'appliquer aux services publics l'efficience économique que les marchés confèrent à la production de biens et de services, tout en conservant leur caractère public.

Nous avons vu que l'État social-démocratique a incroyablement élargi le concept et la portée de la fonction publique. Cependant, cette nouvelle portée s'est avérée inefficace, en ce qu'elle n'a pas permis l'application de moyens plus efficaces d'arriver à ses fins. La garantie d'une prestation des services publics et l'assurance des droits sociaux représentent des rôles légitimes de l'État, mais cela ne signifie pas que l'État doive s'en charger directement. Nous savons combien il est difficile de viser l'efficience dans l'appareil de l'État qui, intrinsèquement, se préoccupe davantage de l'efficacité du pouvoir étatique.

Dans le cas des services publics, la solution réside dans la privatisation, recommandée dans la mesure où l'activité ne constitue pas un monopole naturel ni n'implique d'importantes rentes ricardiennes. En pareil cas, le service public doit demeurer propriété de l'État et être administré comme une entreprise. Pour ce qui est des services sociaux et scientifiques qui, en principe, devraient être entièrement financés par la société, le problème est plus complexe. Comment devrait-on les assurer? En général, l'État en confie la prestation à des organismes non gouvernementaux et les contrôle par un mélange de contrats de gestion et de concurrence dirigée assorti d'un mécanisme de contrôle social.

Le nouvel État social-libéral répond à ce problème. Ce n'est pas l'État ultra-libéral dont rêvait la nouvelle aile conservatrice ou la nouvelle droite. Ce n'est pas l'État minimal qui ne ferait que garantir les droits de propriété et les contrats. Il n'est même pas

plus petit que l'ancien État social-démocratique, si l'on mesure la taille de l'État par le fardeau fiscal, c'est-à-dire par le revenu de l'État par rapport au PIB. Ainsi mesuré, l'État ne tend pas à se réduire, au contraire : il grossit modérément, car les coûts de l'éducation et de la santé tendent à augmenter par rapport aux coûts moyens, et doivent être financés par des impôts majorés.

Le nouvel État est démocratique. Pourquoi ne pas l'appeler social-libéral? Il est social en ce qu'il favorise les droits sociaux. Il est libéral en ce qu'il mise sur les marchés et la concurrence davantage que ne l'a fait l'État social-démocratique.

Permettez-moi d'explorer plus en détail ces deux avenues. L'État social-libéral est social, car il maintient intégralement les engagements sociaux pris par l'État social-démocratique. Pourquoi? Je n'explique pas ce constat par des motifs normatifs, mais en observant le comportement électoral des pays développés. Je constate que les citoyens de ces pays continuent de s'attendre et de demander à ce que l'État fournisse des services sociaux publics. Les citoyens sont peut-être individualistes, et n'aiment sûrement pas payer des impôts, mais ils s'attendent à ce que l'État garantisse leurs droits sociaux.

Pourquoi en est-il ainsi? Est-ce bien rationnel? Ne serait-il pas préférable de payer moins d'impôts et de laisser à chacun le loisir de régler ces questions, comme le voudraient les ultra-libéraux et les conservateurs? Il ne conviendrait pas d'examiner ici cette question en profondeur. J'ai simplement observé que les tentatives visant à éliminer les droits sociaux n'ont pas reçu d'appui politique et ont échoué dans les pays démocratiques. L'échec du *Contract with America* ultra-libéral, aux États-Unis, dans les années 1990, illustre ce phénomène. Les gens sont peut-être individualistes, mais pas au point d'accepter que les biens et services essentiels – comme l'instruction de base, les soins de santé, le revenu minimum et un régime de pension minimal – ne dépendent seulement de leur propre revenu, de leurs propres épargnes ou de leur propre assurance privée.

Le débat idéologique entre la gauche et la droite, entre les progressifs et les ultra-libéraux, va sûrement continuer, mais la vague ultra-libérale amorcée à la fin des années 1970 est sûrement terminée. L'alternance du pouvoir entre les coalitions de

gauche et de droite va continuer de définir les démocraties, mais on ne connaîtra sûrement pas un retour à la libérale-démocratie du dix-neuvième siècle et du début du vingtième.

Si l'engagement de la société à l'égard des droits sociaux est maintenu dans l'État social-libéral, en quoi cette forme d'État diffère-t-elle de l'État social-démocratique? C'est que, en comparaison de celui-ci, le nouvel État repose beaucoup plus sur les marchés ou sur une concurrence dirigée. Plus que cela, l'État social-libéral « croit » en la concurrence, qui n'est pas perçue comme opposée à la coopération, alors que l'État social-démocratique compte davantage sur la coopération et la planification que sur la concurrence.

Cette confiance dans les marchés et dans la concurrence se manifeste de deux façons. D'abord, par le rejet de l'idée de l'État en tant que producteur de biens et de services pour le marché. L'appui à la privatisation d'entreprises d'État concurrentielles repose sur ce concept. Ensuite, par l'affirmation que les activités non exclusives de l'État, comme les services sociaux et scientifiques, qui ne sont pas essentiellement monopolistiques, ne sont pas censées être exécutées directement par l'État. Elles devraient être financées par lui, bien sûr, mais être exécutées par voie de concurrence par des organismes sans but lucratif ou des organisations publiques autres que des sociétés d'État.

Je vais développer brièvement ces deux points. Les entreprises, propriétés de l'État, sont une caractéristique typique de l'État social-démocratique. Dans un État social-libéral, seuls les monopoles naturels peuvent demeurer propriétés de l'État. L'État n'intervient pas dans les secteurs de concurrence. Dans les domaines où la concurrence est possible mais imparfaite, la réglementation remplacera en partie la concurrence. Ainsi, le processus de privatisation qui se manifeste dans le monde depuis les années 1980 est une indication claire de l'émergence d'un État social-libéral.

Toutefois, la foi dans les marchés et l'adoption de la privatisation ne signifient pas que, dans l'État social-libéral, l'État abandonne ses rôles économiques à court terme d'assurer la stabilité macroéconomique et de modérer le cycle économique et celui, à long terme, de promouvoir le développement économique.

Contrairement à ce que prévoyaient les ultra-libéraux, par exemple, la privatisation ne s'accompagnera pas de la déréglementation. On a reproché à l'État social-démocratique de réglementer l'économie à outrance, ouvrant ainsi la voie à la recherche du profit. On a donc cru qu'il était temps de passer à la déréglementation tous azimuts. Or, c'est là une vision simpliste et erronée. Rien ne permet de croire que la réglementation perdra du terrain. Il est vrai que, dans certains cas, la déréglementation a été excessive et devait être freinée. Cependant, dans l'État en émergence, la tendance générale sera de continuer à favoriser l'intensification plutôt que la réduction de la réglementation, notamment parce que la concentration d'entreprises tend à restreindre la compétitivité des marchés, mais surtout du fait que, à mesure que progressent la science et la technologie et que se complexifient les problèmes sociaux, les marchés seuls ne parviennent pas à résoudre adéquatement les nouvelles difficultés. Les citoyens se tournent vers la réglementation pour assurer les soins de santé et protéger l'environnement, le patrimoine public et la concurrence même. Une bonne gouvernance repose sur des institutions meilleures et englobantes, qui supposent davantage de réglementation.

Une deuxième raison expliquant pourquoi le nouvel État est non seulement social mais aussi libéral réside dans sa façon d'offrir les services publics. Le nouvel État tend de plus en plus à faire exécuter en sous-traitance les services sociaux et scientifiques, cela pour trois raisons. D'abord, parce que les impératifs d'efficience, ou de réduction des coûts, s'imposent de plus en plus à mesure que ces services prennent de l'ampleur. Ensuite, parce que les exigences en matière de reddition de comptes au niveau politique s'accroissent de façon proportionnelle. Enfin, parce que, bien que l'efficience constitue un objectif très difficile à atteindre lorsque l'État offre directement le service, cela devient relativement facile lorsque le service est exécuté en sous-traitance par des organismes à but non lucratif qui se font concurrence.

C'est pour cette dernière raison que, dans le nouvel État, seules les activités qui, de par leur nature, relèvent exclusivement de l'État et qui sont donc monopolistiques, demeureront intégrées à l'appareil étatique. Même dans ces activités, la nouvelle gestion publique vise l'efficience, mais connaît les restrictions en jeu. La stratégie managériale consiste à établir une forme de contrat de

gestion définissant un plan stratégique et des indicateurs de rendement. Toutefois, il n'est pas aisé de définir ces indicateurs de façon claire et précise.

Si l'activité n'implique pas le pouvoir de l'État, une concurrence dirigée – la création de quasi-marchés – représente une voie beaucoup plus efficace vers l'efficience et la reddition de comptes au niveau politique. Il serait insensé de considérer cette activité comme un monopole d'État et d'utiliser les employés de l'État pour l'accomplir. L'approche sensée – et adoptée par un nombre grandissant de démocraties avancées – consiste à confier la prestation des services sociaux et scientifiques à des organisations à but non lucratif en situation de concurrence. Ainsi, les services seront plus efficaces et les citoyens auront plus de choix. Au cours des dernières années, c'est en constatant qu'il était plus efficace d'offrir certains services en sous-traitance que l'État a décidé d'adopter cette approche en ce qui concerne la construction, les transports, la restauration, le traitement des données et les communications. Depuis les années 1990, l'État tend de plus en plus à offrir en sous-traitance les services sociaux et scientifiques aux organisations à but non lucratif, plutôt que de les offrir directement.

La concurrence n'est pas nécessairement synonyme de marchés et peut certainement exister sans la notion de profit. Les écoles, les universités, les hôpitaux, les musées, les orchestres symphoniques peuvent se faire concurrence non pas pour le profit, mais pour la reconnaissance et l'évaluation positive des experts, des pairs et des citoyens-clients. Aux États-Unis, et plus récemment en Grande-Bretagne, les universités, par exemple, sont essentiellement contrôlées de cette façon.

Lorsque, dans la société civile, les citoyens s'organisent au sein d'ONG ou de comités de citoyens afin de contrôler les organismes d'État et les services offerts en sous-traitance, c'est là une manifestation d'un contrôle social. L'établissement de contrats de gestion et la définition d'indicateurs de rendement constituent un contrôle managérial, dans son sens strict. Lorsqu'il est possible de faire des évaluations et des comparaisons, nous parlons de concurrence dirigée. Lorsque les évaluateurs sont les clients eux-mêmes, nous sommes en présence d'un quasi-marché.

Toute forme de concurrence favorise la qualité et une plus grande efficacité des services. En général, la concurrence dirigée va favoriser la sous-traitance. Les contrats de sous-traitance peuvent prendre bien des formes. Ils peuvent être explicites ou implicites. Ils exigent toujours une transparence et une évaluation par les clients, les pairs ou les experts. Les politiciens et les cadres supérieurs de la fonction publique chargés d'affecter des fonds pour l'exécution de ces services doivent rendre compte au même titre que les institutions qui reçoivent ces fonds.

Ce qu'il importe de noter est que la sous-traitance et la concurrence dirigée font que les organisations qui offrent les services ont la possibilité de devenir plus autonomes – c'est-à-dire, de se libérer du contrôle bureaucratique traditionnel – et donc, d'être plus efficaces. De plus, cette approche permet qu'elles se sentent plus responsables à l'égard de la société, qui les finance, et plus responsables du fait que la concurrence dirigée constitue un système de contrôle puissant. Des indicateurs de rendement et un système d'encouragement émergent de la concurrence – par la comparaison du rendement d'organisations concurrentes – plutôt que d'être établis de façon arbitraire. Plus responsables aussi parce que la prestation des services par des agences autonomes tend à habiliter les organisations et les comités intervenant dans le contrôle social.

Pour quelle raison l'État social-libéral établirait-il des contrats de sous-traitance avec des organisations à but non lucratif pour la prestation des services sociaux et scientifiques plutôt que de recourir aux entreprises commerciales habituelles? Essentiellement parce que, dans le cas des soins de santé et de l'éducation, les organismes à but non lucratif conviennent mieux à des questions aussi cruciales et délicates, qui concernent des droits humains essentiels. Les entreprises commerciales ont pour objectif d'accumuler des profits alors que les organisations à but non lucratif – ou, comme je préfère les appeler, des organisations publiques autres que les sociétés d'État – sont plus aptes à se faire concurrence pour des objectifs d'excellence et de reconnaissance.

Or, dans les domaines social et scientifique, c'est ce type de concurrence qui importe. Bien qu'elles obéissent à des règles privées et non à des lois publiques, les organisations à but non

lucratif sont « publiques » parce qu'elles visent directement l'intérêt public et parce qu'elles ne dépendent pas du principe libéral classique qui légitime les entreprises commerciales, c'est-à-dire : « si chacun défend ses propres intérêts, la concurrence du marché garantira automatiquement l'intérêt public ». C'est un principe essentiel à la compréhension du rôle de la concurrence économique dans le capitalisme, mais un principe inadéquat lorsqu'il s'agit de l'appliquer aux marchés considérés imparfaits et à plus forte raison lorsque les critères de concurrence ne sont pas d'abord d'ordre économique. La légitimité des organisations oeuvrant dans les secteurs social et scientifique vient de leur engagement à l'égard de valeurs : valeurs humaines, valeurs publiques.

LA NOUVELLE GESTION

J'espère avoir maintenant clairement établi les principales caractéristiques du nouvel État social-libéral en émergence au vingt et unième siècle. En comparaison avec l'État social-démocratique, l'État social-libéral se fondera davantage sur les marchés et la concurrence dirigée, mais maintiendra l'engagement à l'égard des droits sociaux. En matière de relations économiques, il sera moins protectionniste mais, puisque son pouvoir et sa légitimité lui viennent de l'État-nation, il demeurera activement engagé dans les politiques commerciales et technologiques afin de protéger le capital et la main-d'oeuvre nationaux.

La mondialisation rend les États-nations plus interdépendants et renforce les marchés des biens et des services, des capitaux et des technologies. Chaque jour, les marchés s'emparent de nouveaux secteurs de l'économie et renforcent leur emprise sur les anciens. Mais cela ne signifie pas que le domaine politique perd du terrain ou que les décisions politiques perdent leur pertinence. Au contraire, le caractère stratégique des décisions politiques et la nécessité qu'elles soient prises en charge de façon plus autonome par les hommes politiques et hauts serviteurs gouvernementaux augmentent à mesure que se complexifient la société et les marchés et que la société civile se fait plus exigeante et plus apte à exercer un contrôle social.

Nous avons vu qu'une réponse managériale à cette complexité et à cette interdépendance grandissantes requiert toujours une plus grande autonomie et une meilleure reddition de comptes de la part des gestionnaires publics. De même, nous pouvons imaginer une réponse plus strictement politique au même problème. Dans le nouvel État, les représentants publics devront être politiques et républicains.

D'abord, le représentant public sera plus politique. Le cadre supérieur de la fonction publique est souvent vu comme un bureaucrate et un technicien. Cela ne changera pas, dans le sens qu'il est un professionnel possédant des connaissances techniques ou organisationnelles. Toutefois, l'idée du bureaucrate neutre, qui ne fait qu'exécuter la loi ou suivre des politiques établies par les politiciens élus – concept central dans l'administration publique bureaucratique – n'a plus de sens maintenant. Parmi les représentants publics, nous pouvons encore distinguer les politiciens élus des cadres supérieurs, mais ils sont tous politiciens et ils sont tous décideurs, participant directement à la définition et au fonctionnement des institutions politiques. Lorsque j'affirme que les cadres supérieurs sont censés être plus autonomes, je veux dire qu'ils sont censés prendre des décisions et exercer un certain pouvoir discrétionnaire, abhorré par le libéralisme classique et la théorie bureaucratique (administrative). À mesure que se transformeront leurs rôles, ils devront remplacer l'éthique bureaucratique traditionnelle fondée sur la discipline par une éthique de la responsabilité. Ils devront rendre compte à la société, à mesure que leur rôle délaissera son caractère technique au profit d'une dimension « politique ».

Dans les démocraties contemporaines, les politiciens élus vont continuer d'exercer le pouvoir central et d'assumer la plus grande part de responsabilité. Ils continueront de rendre compte du processus politique aux citoyens, qui auront le choix de ne pas les réélire. Cependant, ils ne peuvent être tenus seuls responsables de l'énorme pouvoir politique qu'implique l'État moderne. Alors que les politiciens élus évoluent dans un contexte de partisannerie et bien qu'ils aient à défendre l'intérêt public, ils sont aussi censés représenter les intérêts d'un groupe ou d'une région. Les hauts fonctionnaires partagent avec eux le pouvoir politique et doivent aussi, de façon normative, défendre l'intérêt public.

Ensuite, le gestionnaire public, comme les politiciens des démocraties avancées, sera censé être chargé de valeurs républicaines. Il ne lui suffit pas d'être un gestionnaire de valeur. Il doit aussi être démocrate, voué à la protection des droits civils et politiques. Il doit être social-démocrate, voué à la protection de la justice sociale ou des droits sociaux. Enfin, il doit être républicain, voué à la protection de l'intérêt général et des droits républicains.

Les droits républicains sont ceux que possède chaque citoyen et visent à garantir que le patrimoine public ne tombe pas sous le contrôle d'intérêts privés. En termes abstraits, les droits des citoyens remontent à la citoyenneté. Mais si nous les envisageons en termes historiques, comme nous le faisons dans le présent exposé, les droits républicains ont été les derniers droits à émerger et à faire l'objet d'une attention particulière dans la société. Comme l'a montré Marshall, les premiers droits ont été les droits civils. Puis, au dix-neuvième siècle, ce fut au tour des droits politiques. Enfin, la première moitié du vingtième siècle a vu s'affirmer les droits sociaux. L'émergence des droits républicains dans les démocraties modernes n'est devenue fait historique que dans le dernier quart du vingtième siècle, lorsque la protection du patrimoine public – l'environnement et les grandes recettes budgétaires – sont devenus une question politique de premier plan. La corruption et le népotisme sont devenues de l'histoire ancienne. L'attention s'est portée alors sur des formes plus subtiles d'appropriation des ressources publiques. La recherche du profit ou la privatisation de l'État ont été dénoncées, à mesure qu'il devenait manifeste qu'il ne suffisait pas de protéger les citoyens contre le pouvoir abusif de l'État, mais qu'il fallait aussi protéger l'État contre les personnes puissantes et voraces.

Les droits civils et le libéralisme ont défendu haut et fort la protection de la personne par rapport à l'État; les droits républicains et le nouveau républicanisme demandent la protection du patrimoine public contre les personnes mal intentionnées. Le républicanisme est aussi vieux que la Grèce et Rome. Mais, dans les démocraties sociales-libérales modernes, un nouveau républicanisme, un nouvel appel aux qualités républicaines dans la gouvernance de l'État sont devenus une exigence essentielle.

Le républicanisme ne vient pas remplacer l'État de droit, l'équilibre des pouvoirs, le contrôle judiciaire, l'examen parlementaire, la vérification publique et toutes les institutions établissant des régimes d'encouragement ou de pénalités, pas plus qu'il ne remplace les stratégies managériales visant à améliorer l'efficacité et la reddition de comptes de l'organisation étatique. Le républicanisme vient ajouter, et non soustraire.

Un nouvel institutionnalisme prône — comme le libéralisme classique et la théorie bureaucratique et administrative – que, pour gouverner, nous n'avons besoin que d'un bon régime d'encouragement institutionnel. La croyance dans les possibilités miraculeuses de la loi et certaines formes de vérification – la « reddition de comptes horizontale » – se compare au nouvel institutionnalisme et au libéralisme classique. Les deux visions misent sur une fonction publique indépendante et neutre, chargée d'appliquer la loi, bien qu'elles s'appuient sur des arguments différents. Les penseurs du libéralisme classique croyaient dans la loi, car leur plus grand défi a été d'établir l'État de droit. Les nouveaux institutionnalistes croient dans les institutions, parce qu'ils estiment qu'elles peuvent permettre d'établir le régime d'encouragement et de punition qui s'impose.

Le républicanisme moderne tient compte de l'État de droit et sait l'importance des institutions et des systèmes d'encouragement, mais il connaît aussi leurs limites. Pour ces raisons, il repose sur des représentants publics qui assument des valeurs civiques et qui sont voués à l'intérêt public. Ainsi, le républicanisme n'est pas utopique, mais ne fait que reconnaître que, dans les démocraties modernes, les électeurs exigent que les politiciens et les cadres supérieurs de la fonction publique fassent montre de qualités républicaines.

Bien sûr, les politiciens et les employés de l'État ne répondront pas tous à cette demande politique. Cependant, j'estime qu'il y a maintenant une vaste tendance dans cette direction, car la démocratie porte en elle la capacité de s'améliorer. Les citoyens semblent parfois se désintéresser de la politique. Mais en étant plus instruits, mieux informés et en constatant l'importance cruciale d'une bonne gestion publique dans leur vie, ils sont en voie de mieux connaître leurs droits et obligations de citoyens, si ce n'est déjà fait.

Dans l'exposé que je viens de vous livrer, j'ai peut-être parfois adopté une approche normative, mais je ne parlais pas d'utopie. L'État social-démocratique, qui a connu son déclin au cours de notre existence, était déjà démocratique. Le nouvel État social-libéral en émergence le sera encore davantage et les citoyens membres de la société civile, ainsi que les représentants du gouvernement, devront pratiquer activement les valeurs libérales, sociales et républicaines.

PUBLICATIONS DU CCG EN GESTION PUBLIQUE

Toutes les publications sont gratuites sauf indication contraire. Les publications marquées d'un astérisque (*) sont disponibles sur le site internet du CCG (http://www.ccmd-ccg.gc.ca).

CODE	TITRE	AUTEUR(S)	DATE DE LA PUBLICATION
Les conférences John L. Manion			
P102B*	Une nouvelle gestion pour un nouvel État : libéral, social et républicain	Luiz Carlos Bresser-Pereira	2001/08
P93B*	Seattle - Des leçons pour bien gouverner à l'avenir	Pierre S. Pettigrew	2000/08
P80B	La conférence John L. Manion 1998 Moralité administrative	James Q. Wilson	1998/08
P77B	La conférence John L. Manion 1997 L'essence de la fonction publique	Peter Hennessy	1997/09
P66B*	La conférence John L. Manion 1996 Le déclin de la société : pourquoi? Et après?	Robert D. Putnam	1996/10
P56B	La conférence John L. Manion 1995 Pour s'adapter : tourner en rond... mais dans la bonne direction	Pierre De Celles	1995/08
P36B	La conférence John L. Manion 1994 Mondialisation, gouvernement et compétitivité	Nancy J. Adler	1994/08
P20B*	La conférence John L. Manion 1993 Partenaires de la gestion du Canada : l'évolution des rôles du gouvernement et de la fonction publique	Marcel Massé	1993/04
P11B	La conférence John L. Manion 1992 Le gouvernement à l'ère du postmodernisme	Richard D. French	1992/05
P2B	La gestion dans le secteur public : emblème de réforme pour la fonction publique canadienne	J.E. Hodgetts	1991/03
Les conférences Jean Edmonds : Les femmes et le monde du travail			
P65B*	La Conférence Jean Edmonds 1996 La voie de l'égalité entre les sexes : progrès réalisés et défis à venir	Jocelyne Bourgon	1996/06
P50B	La Conférence Jean Edmonds 1995 « C'est maintenant le tour des femmes »	Arthur Kroeger	1995/05
P41B	La Conférence Jean Edmonds 1994 L'égalité, les droits de la personne et les femmes	Rosalie Silberman Abella	1994/10

LA CONFÉRENCE JOHN L. MANION 2001

L'éthique et les valeurs

P94B*	Bâtir sur de solides assises - le dialogue continue : une approche par étude de cas aux valeurs et à l'éthique dans la fonction publique		2000/08
P91B*	De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique	Groupe de travail J.C. Tait, Président	2000/01 (réimpression)
P63B*	L'ère de l'éthique dans l'administration publique canadienne	Kenneth Kernaghan	1996/06
P49B	Vaincre les vicissitudes par la fermeté de ses convictions La gestion et le perfectionnement des services correctionnels : une approche stratégique fondée sur les valeurs	Ole Ingstrup	1995/03
P37B*	La série Dewar : perspectives sur la gestion publique Les valeurs dans la fonction publique	D.B. Dewar, J.L. Manion, Kenneth Kernaghan	1994/06

Equité et diversité

P74B*	Climat organisationnel et projets personnels : écart entre les sexes dans la fonction publique	Susan D. Phillips, Brian R. Little, Laura A. Goodine	1997/02
P39B*	Les mères au travail : concilier la vie professionnelle et la vie familiale VERSION INTÉGRALE	Catherine Lee, Linda Duxbury, Christopher Higgins	1994/10
P40B	Les mères au travail : concilier la vie professionnelle et la vie familiale RÉSUMÉ	Catherine Lee, Linda Duxbury, Christopher Higgins	1994/10

Négociation et gestion des conflits

P92B*	Négociation d'accords de développement du marché du travail	Herman Bakvis/ Peter Aucoin	2000/03
P38B*	La négociation : redéfinir le succès	Joseph Stanford	1994/06

Apprentissage et perfectionnement des cadres

P100B*	**Rapport de table ronde** : Fondements en vue de l'élaboration de stratégies d'apprentissage en gestion du risque dans la fonction publique	Ian Shugart, président	2001/04
P98B*	**Rapport de table ronde** : Le périple de l'apprentissage : Le cap sur l'excellence	Samy Watson, président	2001/04
P46B	La révolution stratégique au niveau du perfectionnement des cadres : qu'est-ce que cela signifie pour vous et votre organisme?	Ole Ingstrup	1995/02
P34B*	L'apprentissage permanent : un rapport du CCG VERSION INTÉGRALE		1994/05
P35B	L'apprentissage permanent : un rapport du CCG RÉSUMÉ		1994/05

P24B	Le leadership dans un monde en évolution : le développement potentiel directorial RAPPORT DÉTAILLÉ	Peter Larson, Robert Mingie	1992/10
P17B	Le leadership dans un monde en évolution : le développment du potentiel directorial POINTS SAILLANTS	Peter Larson, Robert Mingie	1992/10
P6B	L'apprentissage en milieu structuré : le contexte de l'administration publique	R. Bruce Dodge	1991/06

La gouvernance dans un environnement en évolution

Les trois publications suivantes sont coparrainées par le CCG et Les Presses de l'Université Laval, Ste-Foy. On peut se les procurer seulement et directement auprès des Presses aux numéros ci-dessous : Le coût est indiqué pour chacune des publications.

Les Presses de l'Université Laval :
Téléphone: (418) 831-7474; Québec seulement : 1-800-859-7474
Télécopieur: (418) 831-4021. Courriel : d.univers@videotron.ca

COÛT	TITRE		
Paper: 29,95 $	La gouvernance au XXIe siècle : revitaliser la fonction publique (Troisième volume de la collection du CCG sur « La Gouvernance et la gestion publique »	B. Guy Peters et Donald J. Savoie, dir.	2001/02
Paper: 29,95 $	Réformer le secteur public, où en sommes nous? (Second volume de la collection du CCG sur « la Gouvernance et la gestion publique. »)	B. Guy Peters et Donald J. Savoie, dir.	1998
Paper: 29,95 $	Les nouveaux défis de la gouvernance (Premier volume de la collection du CCG sur « La Gouvernance et la gestion publique. »)	B. Guy Peters et Donald J. Savoie, dir.	1995

Les deux publications suivantes sont coparrainées par le CCG et L'Institut d'administration publique du Canada (IAPC). On peut se les procurer directement et seulement auprès de l'IPAC aux numéros suivants : Téléphone: 1-416-924-8787; Télécopieur : 1-416-924-4992. Internet : http://www.ipaciapc.ca. Le coût de chacune est indiqué ci-dessous.

IPAC, N° 24 24,95 $	L'administration publique de l'avenir	Kenneth Kernaghan Brian Marson Sandford Borins	2000/11 2001/03
IPAC N° 25 37,50 $	Manager en public	Henry Mintzberg Jacques Bourgault	2000

La gouvernance dans un environnement en évolution (suite)

P96B*	Horizontalité et Gestion publique	Jacques Bourgault René Lapierre	2000/12
P95B*	a) La modernisation de la gouvernance : une exploration préliminaire	J. Jenson Paul G. Thomas Vincent Lemieux Peter Aucoin	2000/11

	b) Rapport sommaire de la Conférence du 3 mai 2000 sur la modernisation de la gouvernance (disponible seulement sur le site Web du CCG)	Raymond D'Aoust	2000/11/08
P78B*	La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination	B. Guy Peters	1998/01
P67B*	La série Dewar : perspectives sur la gestion publique Un leadership stratégique en vue du renouvellement de la fonction publique	I.D. Clark, B. Dewar, L. Goulet, J. Davis, M. Keating, J. Côté-O'Hara	1996
P64B	La gestion publique dans le nouveau millénaire : à quel point réduire la présence gouvernementale?	Arthur Kroeger	1996/04
P53B	Techniques de gestion pour le secteur public : de la doctrine à la pratique VERSION INTÉGRALE	Christopher Pollitt	1995/07
P59B	Techniques de gestion pour le secteur public : de la doctrine à la pratique POINTS SAILLANTS	Christopher Pollitt	1995/10
P52B	La gestion de l'incohérence : le dilemme de la coordination et de la responsabilisation	B. Guy Peters, Donald J. Savoie	1995/07
P47B	Le renouvellement de la fonction publique : des moyens aux finalités	Ole Ingstrup	1995/03
P45B	La série Dewar : perspectives sur la gestion publique Repenser le gouvernement	Harry Rogers, David Dodge, Gilles Paquet, Judith Maxwell	1994/12
P31B	La fonction publique, l'État en transition et la fonction gouvernementale	B. Guy Peters	1993/12 (Réimpression 1995/03)
P30B	Mondialisation et gestion publique VERSION INTÉGRALE	Donald J. Savoie	1993/12 (Réimpression 1995/02)
P44B	Mondialisation et gestion publique RÉSUMÉ	Donald J. Savoie	1994/11
P29B	Réinventer Osborne et Gaebler : leçons à tirer des travaux de la Commission Gore	B. Guy Peters, Donald J. Savoie	1993/11
Les politiques et la gouvernance			
P97B*	**Rapport de table ronde** : La mise en oeuvre de l'Entente-cadre sur l'union sociale : un outil d'apprentissage et de référence	Alan Nymark, président	2000/09
P62B*	La capacité des pouvoirs publics d'élaborer des politiques	B. Guy Peters	1996/06
P60B*	Repenser les politiques : renforcer la capacité d'élaborer les politiques : rapport d'un colloque		1996/01
P58B	Repenser les politiques : perspectives sur les politiques publiques	John C. Tait, Mel Cappe	1995/10

LA CONFÉRENCE JOHN L. MANION 2001

Les sous-ministres et la gestion stratégique

P79B*	La satisfaction des ministres des gouvernements Mulroney face à leurs sous-ministres : 1984-1993	Jacques Bourgault	1998/07
P76B	Un modèle de gestion	John L. Manion	1989/03
P32B	Les chefs de cabinet de ministres du gouvernement fédéral en 1990 : profils, recrutement, fonctions et relations avec la haute fonction publique	Micheline Plasse	1994/04
P23B	Gestion stratégique dans la fonction publique : l'évolution du rôle du sous-ministre	Frank Swift	1993/11
P22B	La planification stratégique dans l'administration gouvernementale : une comparaison Ottawa-Québec	Mohamed Charih, Michel Paquin	1993/11
P21B	Qu'est-ce que la gestion dans le secteur public? Perspective inspirée par une expérience personnelle VERSION INTÉGRALE	A.W. Johnson	1993/05 (Réimpression 1994/12)
P28B	Qu'est-ce que la gestion dans le secteur public? Perspective inspirée par une expérience personnelle RÉSUMÉ	A.W. Johnson	1993/05
P19B	Comment évaluer un haut fonctionnaire? La réponse des sous-ministres fédéraux VERSION INTÉGRALE	Jacques Bourgault, Stéphane Dion	1993/03
P27B	Comment évaluer un haut fonctionnaire? La réponse des sous-ministres fédéraux RÉSUMÉ	Jacques Bourgault, Stéphane Dion	1993/03
P7B	L'évolution du profil des sous-ministres fédéraux, 1867-1988	Jacques Bourgault, Stéphane Dion	1991/07

Le processus consultatif

P75B*	Guide de consultation du public : modifier les rapports entre le gouvernement et les Canadiens	Peter Sterne, Sandra Zagon	1997/05
P42B	Gérer une commission royale : un modèle de planification et d'organisation découlant de l'expérience de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada	Janet R. Smith, R. Anne Patterson	1994/10
P15B	Le Secrétariat des conférences constitutionnelles : une réponse originale à un défi en gestion publique	Peter Harrison	1992/06
P14B	La consultation : lorsque le but est de prendre de bonnes décisions	R. Anne Patterson, Rod A. Lohin, D. Scott Ferguson	1992/06
P10B	Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada : rapport sur le processus consultatif	Wendy Porteous	1992/03
P9E1	A Case Study in Multi-Stakeholder Consultation: The Corporate History of the Federal Pesticide Registration Review, or How We Got From There to Here Volume 1. General Principles for Decision Makers	Hajo Versteeg	1992/03

P9E2	A Case Study in Multi-Stakeholder Consultation: The Corporate History of the Federal Pesticide Registration Review, or How We Got From There to Here Volume 2. Practical Considerations for Process Managers and Participants	Hajo Versteeg	1992/03
P8B	Les gestionnaires du secteur public et les milieux d'orientation : apprendre à relever de nouveaux défis	Evert A. Lindquist	1991/09

Service et qualité

P90B	Service axé sur les citoyens : Répondre aux besoins des Canadiens - PAMPHLET		1999
P89B*	Sondage auprès des clients et des citoyens : dissiper les mythes et redéfinir les orientations	Geoff Dinsdale, D. Brian Marson	1999/03
P88F	Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens	D. Marie Blythe, D. Brian Marson	1999/03
P87F	Les guichets uniques : innovations et bonnes pratiques	Stephen Bent, Kenneth Kernaghan, D. Brian Marson	1999/03
P86F	Sondages sur la satisfaction des clients : Guide du gestionnaire	Faye Schmidt, Teresa Strickland	1998/12
P85F	Sondages sur la satisfaction des clients : Outils de mesure	Faye Schmidt, Teresa Strickland	1998/12
P84B	Les citoyens d'abord VERSION INTÉGRALE		1998/10
P83B	Les citoyens d'abord RÉSUMÉ		1998/10
P25B	Des principes aux résultats : l'amélioration de la qualité du service au sein des organismes du secteur public	Tim Plumptre, Donald Hall	1993/10
P18B	Application de la Charte des droits des citoyens du Royaume-Uni VERSION INTÉGRALE	G. Bruce Doern	1992/12
P26B	Application de la Charte des droits des citoyens du Royaume-Uni RÉSUMÉ	G. Bruce Doern	1992/12

La restructuration et l'amélioration des processus

P101B*	Cadre de perfectionnement en gestion pour la Communauté de la Science et Technologie (S-T) au gouvernement fédéral	William G. Doubleday	2001/05
P82B*	Enquêtes menées auprès des employés de la fonction publique : Expériences et facteurs de succès	Paul de L. Harwood	1998/09
P51B	La réingénierie dans la fonction publique : promesse ou danger?	Ole Ingstrup	1995/04

LA CONFÉRENCE JOHN L. MANION 2001

La dimension humaine de la gestion

P43B	La rétroaction ascendante à la fonction publique	Sharon Varette, Eric Phillips-Beaudan	1994/11

Gérer l'évolution de l'organisation

P99B*	**Rapport de table ronde** : De l'effort héroïque au au travail quotidien : Les enseignements découlant de la direction de projets horizontaux	James Lahey, président	2001/03
P81B	Gestion du changement stratégique : Leçons à retenir de l'Examen des programmes	Peter Aucoin and Donald J. Savoie, dir.	1998/09
P48B*	Relever le défi : gérer le changement dans les années quatre-vingt-dix	David Shepherdson	1995/04
P16E	Managing Public Sector Divestment	Taïeb Hafsi, Jan J. Jörgensen	1992/06
P13B	Un bon départ : la mise en oeuvre de la TPS par Revenue Canada, Douanes et Accise	Mike Smith	1992
P5F	Notre cheminement : le renouveau organisationnel des services correctionnels fédéraux, (Livre écrit par les membres du personnel et les détenus du Service correctionnel du Canada)		1991
P4E	Innovation in the Public Service	James Iain Gow	1991/03

Organismes de service spéciaux

P73B*	Comités consultatifs de gestion	Jane Newcombe	1996/10
P72B*	Vérification et évaluation	Michael Thomas	1996/10
P71B*	Marketing	John Dingwall	1997/07
P70B*	Problèmes de gestion des ressources humaines	Betty Rogers	1996/10
P69B*	Aspects financiers	John Dingwall	1996/10
P68B*	Plans d'entreprise et rapports annuels	Doreen Wilson	1996/10
P61B	Questions pour les ministères d'attache et les agences centrales	Alti Rodal	1996/04
P57B	Autonomie, responsabilité et mesure du rendement	J. David Wright	1995/10
P54B	Vue d'ensemble du projet des organismes de service spéciaux VERSION INTÉGRALE	J. David Wright, Graeme Waymark	1995/08
P55B	Vue d'ensemble du projet des organismes de service spéciaux RÉSUMÉ	J. David Wright, Graeme Waymark	1995/08

Historique des organismes

P33B	Le Centre canadien de gestion : les premières années	John Hunter	1994/05

P3E	A History of the Patented Medicines Prices Review Board: The Early Years	Eric A. Milligan	1991/03

Autres publications

P12E	The Accountability of Mixed Corporations	Asit K. Sarkar, Jack G. Vicq	1992/05
P1B*	Comment préparer et présenter des séances et des cahiers d'information de qualité supérieure	Roderick G. Quiney	1991/02

BON DE COMMANDE

On peut obtenir les publications en s'adressant au :

Groupe de la recherche et planification stratégiques
Centre canadien de gestion
373, promenade Sussex, Pièce B-412
Ottawa (Ontario) K1N 8V4

N° de téléphone No : (613) 947-3682 / 943-8370
N° de télécopieur : (613) 992-1736
Courriel : micheler@ccmd-ccg.gc.ca

CODE	Qty

NAME AND ADDRESS

TELEPHONE NO.